

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut

**Muutuste kommunikatsioon
Politsei- ja Piirivalveametis 2007-2010
Lõuna prefektuuri näitel**

Magistritöö

Autor: Kerly Peitel
Juhendaja: dots. Maarja Lõhmus, PhD

Tartu
2012

SISUKORD

Sissejuhatus	6
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	10
1.1 Organisatsiooniliste muudatuste juhtimine	10
1.2 Organisatsioonisisene kommunikatsioon	13
1.3 Kommunikatsiooni eripärad riigisektoris	17
1.4 Infovahetuse protsess muutuste kommunikatsioonis	17
1.5 Sotsiaalsed süsteemid	21
1.6 Tekst, sõnumid ja nende võitlusväli	23
2. ORGANISATSIOONI TAUST	26
2.1 PPA ja Lõuna prefektuuri juhtimisstiil	28
2.2 Põhilised infoedastusviisid Lõuna (politsei)prefektuuris	29
2.3 Ühendamise põhjused ja kommunikeeritud muudatused	30
2.4 Sisekommunikatsiooni olukord PPA loomise eel, ajal ja järel.....	32
3. UURIMISÜLESANNE JA METOODIKA	35
3.1 Uurimisülesanne	35
3.2 Metoodika	35
4. UURIMISTULEMUSED	41
4.1 Lõuna prefektuuri siseveebi analüüs (13.04.07-5.05.10)	41
4.2 Struktureeritud süvaintervjuude analüüs	54
4.3 Väliskommunikatsiooni sõnumite diskursusanalüüs	64
5. DISKUSSIOON JA JÄRELDUSED	77
6. KOKKUVÕTE	88
7. SUMMARY	90
8. KASUTATUD KIRJANDUS	93
9. KASUTATUD ALLIKAD	95

10. LISAD.....	97
Lisa 1 - Sisekliima 2010. a uuringu lühikokkuvõte.....	97
Lisa 2 – Liidetud asutuste reorganiseerimised 1990-2010	98
Lisa 3 – Ametite ühendamise sisekommunikatsiooni tegevuskava.....	99
Lisa 4 – Muutusi käsitlevad tekstid Lõuna siseveebis.....	100
Lisa 5 – Ühendamise kommunikatsiooni ajatelg (13.04.07-5.05.10).....	117
Lisa 6 - Süvaintervjuu küsimustik	120
Lisa 7 – Süvaintervjuude vastused	121
Lisa 8 – Süvaintervjuudes ilmnenu põhilised arvamused ja ideed.....	145
Lisa 9 – Diskursusanalüüsis kasutatud tekstivalim	150
Lisa 10 – Diskursusanalüüsis esinenud sõnumid ja nende muutumine.....	171
Lisa 11 - Intervjuu ühendameti moodustamisel ametis olnud kommunikatsioonijuhiga...	173

„Tõsi, nagu ütleb organisatsioonikommunikatsiooni doktor Kaja Tampere, komistuskivid selle kasuliku plaani (ühendameti moodustamise – toim.) täitumisel võivad peituda selles, kui lihtne Puka valla konstaabel, Narva piirivalvur või Tallinna passilaua töötaja elavad infosulus ja loevad lehest, mis kolme ameti ühendamisel toimuma hakkab.“

(Kagge 2007).



Sissejuhatus

Magistritöö analüüsib 1. jaanuaril 2010 Politseiameti, Piirivalveameti, Keskkriminaal- ja Julgestuspolitsei, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ning nende allasutuste liitmisel moodustatud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) sisekommunikatsiooni reformi eel, ajal ja järel Lõuna (politsei)prefektuuri näitel. Et uurimistöö autor töötas reformi eel ja ajal (2008-2010) Lõuna politseiprefektuuris analüütikuna ja reformi järgselt (2010-...) PPA Lõuna prefektuuri pressiesindajana, põhineb töö olulises mahu osalusvaatlusel.

Idee moodustada kolme ameti asemele üks käis toonane siseminister välja 2007. aasta kevadel. Intensiivsemalt hakkas ministeerium ühendameti loomist ette valmistama 2007. aasta suvel (Siseministeeriumi... 2011). Seega oli ettevalmistusperiood ligikaudu kahe ja poole aasta pikkune. Rahvusvahelises mõistes ei planeeritud midagi ainulaadset – Euroopas ja ka mujal maailmas tegutsesid sellised organisatsioonid ühe katuse all. Ka Eesti mõistes oli politseisüsteem väiksema, kuid põhimõtteliselt sarnase liitmise juba väikeprefektuuride liitmise näol 2004. aastal läbi teinud (Politsei... 2012). Oluline oli aga seekordse liitmise mastaapsus - ametite ühendamise järgselt tekkis Eestisse seni suurim riigiasutus, ühtekokku pea 7 000 ametnikuga. Nii laiahaardelist ametite liitmist pole varasemalt Eestis läbi viidud.

Ühendameti loomise vajalikkuses enamasti ei kahelda – dubleerimine tõesti teatud osas vähenes ja ressursi suunamine toimub varasemaga võrreldes efektiivsemalt. Küsimus on aga selles, kui süsteemselt ja ettemõeldult muutusi läbi viidi. Kas muudatuste läbiviijatest saavad ajapikku kangelased või hoopiski negatiivsed tegelaskujud, kes kasutasid mõistuse asemel jõudu? Targalt talitades ehk õigeaegselt ja põhjendatult muutusi kommuniqueerides võib ka pealtnäha ebameeldiva sisuga muudatuse töötajatele vastuvõetavamaks teha. Samas, kui äkilised, selgusetud ja traumeerivad muutused kutsuvad esile negatiivseid emotsioone, ebakindlust, usaldamatust ning muudavad asutuses töötavate inimese identiteedi segaseks. Paljuskki on muutuste ratsionaalne käsitlemine just kommunikatsiooni küsimus.

Kommunikatsioon on organisatsiooni jaoks kriitilise tähtsusega – sellega liidetakse organisatsiooni liikmeid ning tagatakse asutuse toimimine, parendatakse töösooritust ja tootlikkust, mille tulemuseks on organisatsiooni jaoks positiivsem väljund (Gray & Laidlaw 2002). Positiivselt tajutud kommunikatsiooni keskkond suurendab oluliselt organisatsiooni

efektiivsust (Pincus 1986). Oluline ei ole ainult sisemine, vaid ka välimine kommunikatsioon, kuna väliskommunikatsioon korrastab sisemist infovahetust. Ainult väliskommunikatsiooniga tegeledes, pööramata tähelepanu sisemisele infovahetusele, võetakse risk kogu kommunikatsioonitöö läbikukkumiseks. Seda põhjusel, et ebapiisav sisekommunikatsioon võib halvata eduka väliskommunikatsiooni. Ka ei oma sõnum väärtust, kui selle paikapidavuses omavad kahtlusi organisatsiooni oma töötajad. Seega võib öelda, et efektiivne sisekommunikatsioon, mis on olemuselt nõudlik, loob eeldused muutuste läbiviimiseks selliselt, et neid aktsepteeriks nii välimine kui ka asutusesisene ring. Seda enam, kui on teada, et liitmisprotsess on liidetavate tugeva identiteedi tõttu valulik ettevõtmine, mille realiseerumisel ei näe töötajad võitu, vaid pigemini kaotust.

Politseis 2010. aastal läbiviidud sisekliima uuringust ilmneb, et 52% Lõuna prefektuuri töötajatest ei oma selget arusaama organisatsiooni eesmärkidest ja sihtidest, veel enam - 61% Lõuna prefektuuri töötajaskonnast leiab, et just tippjuhtkond ei anna organisatsiooni eesmärkidest selget arusaama. Vaadeldes, kuidas on töötajate hinnangul infoedastusega toime tulnud Lõuna prefektuuri juhtkond, hindab 39% otsuste selgust ja põhjendatust ebapiisavaks ning 37% leiab, et puudulik on ka informeeritus töötajaid otseselt puudutavatest otsustest (Sisekliima... 2010). Siin koorub välja asjaolu, et asutuses tehtavate otsuste kommunikatsioon on seda hajusam, mida suurem struktuuriahel reatöötajat tippjuhtkonnast eraldab ning probleemi lahendamine eeldab sellisel puhul ka efektiivsemat sisekommunikatsiooni. Sisekliima uuring kätkes ka kommunikatsioonikanalite kasutamise analüüsi, millest ilmnes, et kõige sagedamini saadakse olulist infot kolleegidelt (66%), siseveebist (58%) ja otseselt juhilt (56%). Tähelepanuväärne on, et sama sageli („mõnikord“), kui saadakse infot üksuse juhilt, saadakse seda ka ajakirjandusest ja kuulujuttudest. Viimatinimetatud kanalite suur osakaal viitab aga formaalsete infokanalite kaudu leviva info puudulikkusele (*Ibid.*). Sisekliima lühikokkuvõtte olulisemates punktides on esitatud lisades (*Lisa I*).

Käesolevas uurimistöös analüüsitakse, kui õigeaegselt, põhjendatult ja selgelt muutusi Lõuna prefektuuri töötajatele ühes peamises kommunikatsioonikanalis, siseveebis, selgitati ning milline oli nende muutuste tähendus. Samuti uuritakse läbi süvaintervjuude, kuidas olid muutustest informeeritud prefektuuri juhtkonna liikmed, kelle ülesandeks on olulise info ja sõnumi edastamine allüksustele. Lisaks kõrvutatakse kahe nimetatud analüüsiallika tulemusi väliskommunikatsiooni sõnumitega, võrdlemaks, kas ja millised erisused esinesid muutuste kommunikatsioonis sisemiselt ja välimiselt. Seda põhjusel, et sisekommunikatsiooni

uuringutest nähtub, et infovaeguses pöörduvad ametnikud tihti info saamiseks välise kommunikatsioonikanalite poole. Ka võib eeldada, et kuna sisuline arutelu ühendameti loomise eel ja ajal käis paljuski läbi uuriva ajakirjanduse, saadi meediakanalitest vastuseid küsimustele, mida asutusesiseselt kas põhjalikult või üldse ei puudutatud.

Teisi sarnaseid uuringuid, mis keskenduvad muudatuste kommunikatsioonile, on viimase aastakümne vältel läbi viidud mitmetel juhtudel, küll Elioni¹, Eesti Rahva Muuseumi², Narva Elektriijaamade³, Tartu Kõrgema Kunstikooli⁴, Sisekaitseakadeemia⁵ jt näitel. Ka rahvusvaheliselt on sarnaseid liitmisi läbi viidud – näiteks analoogselt Eesti kogemusele reformiti 2005. aastal Saksamaal politsei ja piirivalve moodustades selliselt *Bundespolizei*. Reformil oli iseäranis suur efekt just organisatsioonisiselt – struktuur ja juhtimine muutus ning kogu reformiga pandi kõrged ootused sellele, et vastutus muutub selgemaks, protsessid kiiremaks, töö efektiivsemaks, dubleerimine väheneb, paraneb sisekommunikatsioon ning üldjuhtimine (Frevel & Kuschewski 2009).

Olgugi, et maailma mastaabis on kogemus sarnase liitmise najal olemas, ei ole Eesti-siseselt siiski nõnda mahukat reformi varasemalt läbi viidud. Mastaapsusele lisaks on märkimist väärt, et liideti väga iseseisvad, ajalooliste traditsioonide ja pikaajalise organisatsioonikultuuriga asutused. Nendest igäihe jaoks tähendas liitmine osaliselt oma tugevast identiteedist loobumist ning seetõttu tekkis ka teatud osapooltes tugev vastuolu liitmise suhtes. Antud uurimistöö on oma olemuselt ainulaadne ka selle poolest, et see lahkab uurimisobjekti kolmedimensiooniliselt – analüüsib teavitustööd PPA põhilises sisekommunikatsioonikanalis, uurib juhtide informeeritust muutuste perioodil ning kõrvutab neid teadmisi ja tõlgendusi väliskommunikatsioonis levinud sõnumitega.

Magistritöö teoreetiliste lähtekohtade peatükis on antud ülevaade erinevatest käsitlustest muutuste juhtimisel organisatsioonis, seejuures ka info juhtimisel. Lisaks antakse teoreetiline

¹ Aab, A. (2005). *Muutuste kommunikatsioon Elioni näitel*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond.

² Vörk, E. (2010). *Organisatsiooni muutused Eesti Rahva Muuseumi näitel*. Magistritöö. Tartu Ülikool, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut.

³ Sõber, H. (2004). *Mitmekultuuriline ettevõtte muutuste perioodil: keskastmejuhi tõlgendusmallid ja identiteet uue organisatsioonikultuuri kujunemise eeldusena*. Magistritöö. Tartu Ülikool, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond.

⁴ Luka, L. (2005). *Sisekommunikatsioon muutuste perioodil Tartu Kõrgemas Kunstikoolis*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond.

⁵ Länkur, L. (2005). *Organisatsioonisisene kommunikatsioon muudatuste kontekstis Sisekaitseakadeemia näitel*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni osakond.

ülevaade infovahetuse protsessist muutuste kommunikatsioonis, ühtlasi ka sellest, milline osa on kommunikatsioonis sõnumil ja loodud tähendustel. Teine peatükk annab ülevaate uuritava asutuse ja planeeritud ühendameti reformi taustast ning sisekommunikatsiooni üldisemast olukorrast muutuste eel, ajal ja järel. Kolmas osa tutvustab uurimisülesannet ja kasutatud meetodikaid. Neljas osa annab ülevaate uurimistulemustest ning viies peatükk sisaldab järeldusi ja diskussiooni, milleni antud uurimistöö tulemusel jõuti.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

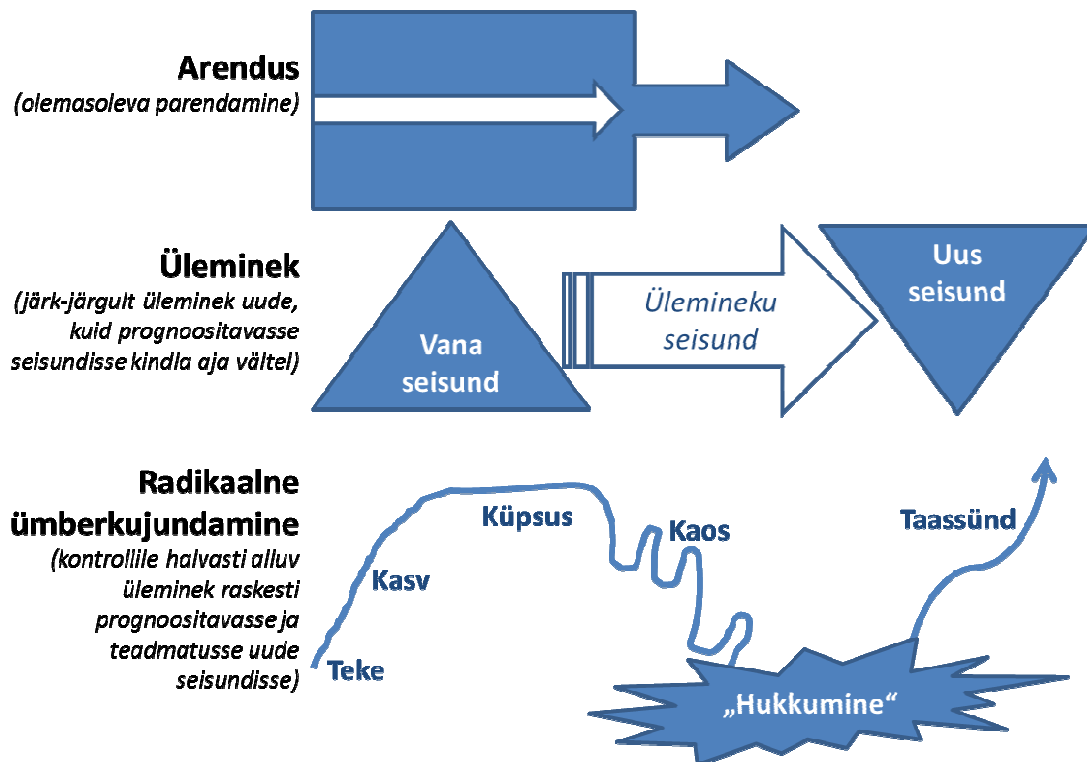
Teoreetiliste lähtekohtade peatükis antakse ülevaade käsitlustest, mis hõlmavad üldisemalt muudatuste juhtimist. Lähemalt keskendutakse kommunikatsiooniprotsessidele ning antakse ülevaade teoreetikute vaatenurkadest, mis käsitlevad info liikumist süsteemis, sõnumite kujundamist ja kuidas avalik tekst võitlusväljal erinevaid tähendusi loob.

1.1 Organisatsiooniliste muudatuste juhtimine

Et mõista kommunikatsiooni rolli muutuste protsessis, tuleb mõista esmalt organisatsioonilise muutuse protsessi ennast, kuna viimane on tähtsaks sisendiks muutuste kommunikatsioonis. Organisatsioonilisi muudatusi võib kõige laiemalt defineerida kui planeeritud või planeerimata vastust mingite jõudude survele, mis võib olla organisatsiooniväline või -sisene. Väliskeskkonnast avaldavad mõju muutused seadusandluses, poliitikas, valitsuse vahetumine, riigieelarve kärped. Sisemistest teguritest võib vaadelda muutusi töötajate eesmärkides, töö iseloomus, organisatsiooni struktuuris, organisatsioonikultuuris ja organisatsiooni eesmärkides. Kindlasti mõjutab muutuste läbiviimise protsessi ka organisatsiooni valmisolek muudatusteks, mil määral inimesed juhtide plaanidega kaasa soovivad tulla (Vadi 2001). PPA moodustamise näol saame rääkida planeeritud muutusest, mis tekkis päevakorda uue siseministri ametisse astumise ja tema poolt vastuvõetud otsusega reformiks. Taoline otsus ametite ühendamiseks tingis omakorda hulga muutusi sisemistes tegurites nagu näiteks organisatsiooni struktuur ja -kultuur.

Muudatuste sisseviimine nõuab jõupingutusi, mis on seotud nelja teguriga: inimesed, struktuur, tehnoloogia ja eesmärk. Kui muudetakse organisatsiooni põhieesmärki, on sisuliselt tegu uue organisatsiooni loomisega (Alas & Übius 2010). Ackerman eristas ulatuse põhjal järgmisi muudatuste liike: arendus, üleminek ehk ümberkorraldamine ja radikaalne ümberkorraldamine (Ackerman 1984, Alas & Übius 2010: 67 kaudu).

- **arendus:** hästi juhitud, prognoositav, eesmärgiks organisatsiooni tugevdamine, püütakse parandada juba olemasolevat võttes kasutusele uusi meetodeid või muutes tingimusi;
- **üleminek:** tekib uus, kuid prognoositav seisund, võtab võrreldes arendusega enam aega;
- **ümberkujundamine:** muutub organisatsiooni senine olemasolu mõte, mis on väljendatud missioonina, toob kaasa vajaduse muuta organisatsioonikultuuri ja juhtimisstiili, võib sisaldada mitmeid üleminekuid ja üleminekud omakorda arenguid (*Ibid*).



Joonis 1: Organisatsiooniliste muudatuste liigitus. PPA puhul tähendab reform üleminekut vanalt seisundilt uuele. Üleminek oli planeeritud, etapiviisiline, muutused toimusid juba olemasolevate süsteemide sees ning ülemineku tulemusena muutus süsteem – loodi uus struktuur ja organisatsioonikultuur (autori koostatud, algallikas: Ackerman 1984, Alas & Übius 2010: 67 kaudu).

PPA moodustamisel saame rääkida Ackermani järgi esiti ümberkujundamisest, kuna kolme asutuse liitmise järel muutusid väärtused, laienes vastutusvaldkond ja eesmärgid, loodi uus organisatsioonikultuur ja harjumist vajab ka uus juhtimisstiil, mille najal on asutuse struktuur aina lamedamaks (*flat structure*) muutunud. Siiski on muutuse käigus tegureid, mida võib liigitada arengu ja ülemineku alla – nagu näiteks uued tehnoloogiad ja teenused (üleminek) ning olemasolevate teenuste parendamine (areng). Seega võib PPA loomise näol rääkida küll eeskätt ümberkujundamisest kui suurimast muudatuste kompleksist, mis hõlmab endas nii pikaajaseid kui ka lühiajaliselt läbiviidavaid uuendusi.

Alas kirjeldab, et planeeritud muutuste läbiviimisel on üheks võimaluseks teha seda etapiviisiliselt. Sellise süsteemi korral tuleks: 1) tunnetada muutuste hädavajalikkust ja luua tulevikuvisioon; 2) teha kindlaks muutuste ees seisvad takistused ja need ületada; 3) viia muutused läbi; 4) hinnata toimunud muudatusi. Muudatuste algatamine ongi muudatuste juhtimise kriitilisemaid etappe. Sel etapil genereeritakse ideid, millised muudatused olema peaksid ja kuidas need läbi viia. Teostusetapil on olulisim ja vältimatu tegevus töötajate vastuseisu ületamine. Selleks peab juht teadma põhjuseid, miks töötajad muudatusi ei taha.

Põhjus võib seisneda konkreetsetes isiksuses aga ka organisatsioonis endas (Alas 2002). PPA moodustamisel on võtmeküsimuseks, kas ja kuidas püüti ees seisvaid takistusi ennetada ja ületada, peale selle - veel ei ole toimunud selget kommunikatsiooni sissepoole, kus analüüsitaks toimunud muudatusi. On võimalik, et arvestades uue asutuse (arvatavat) nappi eksisteerimisega, peetakse hindamise läbiviimist veel ennatlikuks, samas võib liitmise edukuse hindamine viibida ka põhjusel, et puuduvad ühesed (positiivsed) sõnumid, millega läbiviidud reformi põhistada.

Igal juhul on lausa vältimatuks osaks kestvate organisatsiooniliste muudatuste läbiviimisel selle vastuseisu ületamine. Esmalt tuleks sellisel juhul määrata vastuseisu põhjused ning valida tegutsemise strateegia selliselt, et arusaam muudatuste läbiviimise hädavajalikkusest jõuaks iga kui viimase töötajani. Siinkohal on oluline planeerida kommunikatsioon selliselt, et muutusi propageerivad isikud oleksid tugeva kõneisiku positsioonil ning suudaksid tulevikuvisiooni viia ühtmoodi kõigini. Oluline ei ole ainuüksi üldise kontseptsiooni kirjeldamine, aga ka personaalne vaatenurk – iga töötaja peab mõistma, mida tähendab ja toob kaasa konkreetne muudatus tema jaoks (Lewin 1989, Alas 2007: 44-45 kaudu).

Deetzi, Tracy ja Simpsoni (1999) järgi on niisamuti töötajate vastuseisuga tegelemine ja nende motiveerimine muudatustega harjumiseks üks võtmeküsimusi. Seda eriti olukorras, kus inimesed ise tungivat vajadust muudatuste järele ei tunne. Töötajate vastumeelsust muudatustele näevad asutuse juhid harva ette. Põhjuseid on mitmeid: juhtidel on sageli enam aega planeeritavate muudatustega harjuda, nende üle arutleda ja uurida põhjuste tagamaid. Seevastu reatöötajatele tulevad muudatused tihti ootamatult, kiires kohanemises jäävad tagaplaanile muudatuste põhjused ning neist arusaamine. Ka tekitab vastuseisu asjaolu, et sageli pole reatöötajaid protsessi kaasatud ja muutused pigemini õõnestavad kui parandavad nende senist positsiooni. Vastuseisu võib põhjustada hirm uue ees, aga Robbinsi (2001: 545) järgi detailsemalt lisaks ka asjaolud, et

- muutused eeldavad oma seniste harjumuste muutmist - see on ebamugav;
- igasugused muudatused vähendavad inimeste turvatunnet;
- töötajatel on hirm just kui muudatused tingiks töötasu vähenemise;
- uued süsteemid tekitavad teadmatust ja seeläbi ebakindlust;
- kui inimene omandab infot valikuliselt, siis osalise info põhjal võib tekkida vastasseis.

Robbinsi (2001: 548) järgi saab töötajate vastuseisu muutustele leevendada just kommunikatsiooniga. Selgitada muutuste vajalikkust, põhjuseid – kui töötajad saavad adekvaatset infot ja tekkinud küsimustele vastuseid, on suur tõenäosus, et vastuseis ületatakse. Lisaks leiab ta, et töötajatel on keerukas vastu seista muutustele, mille läbiviimise protsessi nad ise kaasatud on olnud. Sedavõrd olulise rolli andmine töötajaskonnale võimaldab neil hiljem tajuda selgelt oma osa protsessis ja vähendada taas vastasseisu. Kui töötajad mõistavad, millises suunas muutustega soovitakse liikuda ning neile on antud selge roll soovitud tulemuse saavutamisel, võivad nad vägagi efektiivselt juhtidega koostööd teha.

Võib väita, et kaasamisülesande täitmisel on PPA pigemini lapsekingades – oletuslikult põhjustel, et arvuka töötajaskonna kaasamine tähendaks otsustusprotsessis ajalist lisakulu, hierarhiline juhtimisstiil näeb pigemini ette lihtsate reatöötajate arvamuse asemel juhtpositsioonil olevate isikute (kaalukama) arvamuse eelistamist, ohuks on, et ei suudeta täide viia (ennustamatut) reatöötajate otsust või et hulk reatöötajaid ei suuda tõenäoliselt nii või teisti konsensusele jõuda.

1.2 Organisatsioonisisene kommunikatsioon

Kommunikatsioonitegevus, mis kätkeb endas muutuste kommunikatsiooni ja kogu protsessi juhtimist, on ka teoreetiliselt selgitatav ning säärane selgitus on oluline mõistmaks (sise)kommunikatsiooni rolli organisatsiooniliste muutuste protsessis. Näiteks Luhmanni (1995: 139-141) järgi moodustab kommunikatsiooni teave, selle esitus ja mõistmine. Ta ütleb, et informatsioon kui selline on vaid teatud valik olemasolevast infohulgast ja sellise valikuta ei toimu ükski kommunikatsiooniprotsess. Infot tuleb selekteerida ning valida teatud käitumine, mille abil teavet väljendatakse. Seejuures tuleb arvestada, et info edastus ei toimi kuigi efektiivselt, kui vastuvõtja sõnumit sarnaselt ei mõista või seda üleüldse ei aktsepteeri.

Kommunikatsiooni käsitletakse strateegilise meetmena – see aitab siduda omavahel teadmised ja info, jagab teavet, tõstab esile info tähenduse ja aitab teostada otsuseid, mis lisavad asutusele väärtust juurde. Selleks puhuks on kommunikatsioon jagatud eri etappideks: 1) teabe jagamine; 2) taustsüsteemi loomine, et töötajad seoks teabe enda positsiooniga; 3) keskustelu kui meetod mõistmaks oma tegevuse sisu ja kaalu; 4) tagasiside saamine kinnitamaks, et kommunikatsioon täitis oodatud eesmärgi (Quirke 2000: 22). Pace'i ja Faules'i (1994: 21) järgi eristatakse sisekommunikatsioonis kahte teoreetilist vaatenurka: subjektiivset ja objektiivset. Subjektiivne käsitlus tugineb töötajate kommunikatiivsele

käitumisele ja protsessile, vaadeldes seejuures kommunikatsiooni kui mõtteviisi. Interaktsioon ei peegelda asutust, vaid ongi asutus ise. Objektiivne käsitus keskendub aga asutuse formaalsele struktuurile ning selle mõjule inimkäitumises. Vaadeldakse sõnumite esitamist ja tõlgendamist läbi asutuse kommunikatsioonisüsteemide, kuna kommunikatsiooni nähakse meetmena, mis aitab olustikuga kohaneda.

Organisatsiooni kommunikatsioonis eristatakse samuti kahte mõistet – funktsionaalne ja tõlgendav. Kui funktsionaalne kommunikatsioon kätkeb sõnumite esitamist, tõlgendamist isikute vahel, kel on kindel positsioon asutuses (rõhk asutusesisesel suhtlusel), siis tõlgendav kommunikatsioon on vastastikune tähenduste loomise protsess, mis moodustabki asutuse (Pace & Faules 1994: 22-23). Vaadeldes organisatsioonisisest kommunikatsiooni selle funktsioonide järgi, kõnelevad kommunikatsiooniekspertid (Hilse & Jantke 1999), et kokkuvõtvalt tähendab see:

- **informeerimist** - organisatsiooni eesmärgid, strateegia, töötulemused, arengud;
- **motiveerimist** – väärtustepõhine ja inimlik kommunikatsioon, mis loob emotsionaalse sideme organisatsiooni ja selle liikmete vahel;
- **juhtimist** – identiteedi kujundamine, ootuste vahendamine, lojaalsuse loomine.

Organisatsioonilises olukorras on kommuniqueerimine oma mitmepalgelisuse tõttu ulatuslik ja keeruline tegevusvaldkond, kus sisuline käsitus tehnilistest seisukohtadest ulatub inimeste käitumise mõjutamiseni ning kogu inimtegevuse võrdsustamiseni suhtlemisega. Organisatsioonis on kommunikatsiooni eesmärgiks tagada organisatsiooni ja üksikisiku taotluste saavutamiseks ladus, isikupärane ja ühine tegutsemine (Üksvärav 2008).

Organisatsiooniliselt tähistab suhtlemine organisatsiooni eri paigus ja rühmitusis olevate inimeste omavahelist teabevahetust. Tuleb märkida, et organisatsioonides esineb igas suunas kulgevaid suhtlemiskanaleid ja nende mustreid. Kõik need on taandatavad peamiselt neljale põhilisele mustrile: järjestikune, kiirjas, astmeline ja ringjas, mis oma loomult ja omadustelt erinevad üksteisest. Astmeline võrk võimaldab teavet kiiresti ja täpselt edasi anda, seevastu inimeste rahulolu sellises suhtlusvõrgus on halvapoolne, ses kerkib esile juhi roll (*Ibid.*). Olgu märgitud, et PPA-le on omane astmeline suhtlemisvõrgustik, kus infot edastatakse nii järjestikku kui ka kiirjalt.

Lindo (1995: 15) sõnul keskendused suhtekorraldusjuhid varem enam meediale kui sisemistele sihtgruppidele. Tänapäeval on tendents, et sisemised sihtgrupid muutuvad kõige olulisemaks. Sisemisi sihtgruppe peetakse oluliseks, kuna sisekommunikatsioon tekitab töötajates huvi organisatsiooni eesmärkide vastu. Mida suurem huvi, seda suurem tõenäosus, et töötajad mõistavad organisatsiooni eesmärke pikas perspektiivis ning toetavad neid. Lisaks loob ja toetab sisekommunikatsioon korporatiivset kultuuri, aitab luua jagatud tähendust ning sarnaseid hinnanguid ja suurendab töötajate lojaalsust. Alas, Liigand ja Virovere (2008) kategooriliselt sisemist suhtlust välimisest olulisemaks ei pea, ent ütlevad, et organisatsiooni suhted ühiskonnaga on sama tähtsad kui suhted organisatsiooni sees, sest organisatsioon paistab avalikkusele just niisugusena, milline on selle tegelik ehk sisemine olemus.

Kommunikatsiooni kasutatakse probleemide lahendamiseks ja ennetamiseks, mistõttu on kommunikatsioon organisatsioonisiselt (kui ka väliselt) ennetav tegevus (Vos & Schoemaker 2004). Kommunikatsioon laiemalt võib olla ka lihtsalt teabe avalikustamine ja selle info tõlgendamine vastuvõtja poolt. Seejuures, igasugust kommunikatsiooni mõjutavad alati inimeste omavahelised suhted, mõttemaailm, käitumistavad ning lisaks ka regulatsioonide poliitika. Inimeste erisusest tulenevalt, kus oma mõju avaldavad suhtlemis- ja juhtimisstiilid, hariduse tase, töökogemus ja muud sarnased tegurid, moodustub organisatsioonis talle omane kommunikatsioonisüsteem (Pace & Faules 1994: 21). Selle süsteemi eesmärgiks on eeskätt toetada organisatsiooni talle pandud eesmärkide täitmisel, anda juhiseid heade soorituste saavutamiseks.

Sisekommunikatsioonist kõneldes kasutatakse väga palju erinevaid mõisteid nagu infokorraldus, sisemine suhtekorraldus, teabelevik, lihtsalt suhtlus ja nii edasi. Mitmed terminid on aga sedavõrd teoreetilised, et nende praktikas rakendamine on sellest tulenevalt keerukas. Pace ja Faules (1994) ütlevad, et mõistlik oleks sellele probleemile läheneda küsimuse läbi, kuidas kommunikatsioonitegevusi organisatsioonis käsitletakse ning kuidas erineb kommunikatsioon teistest tegevustest organisatsioonis. Mõistagi on kommunikatsioon väga lai kontseptsioon ning hõlmab endas hulga väiksemaid termineid erinevate kommunikatsiooniprotsesside näol. Ühe käsitluse järgi on sisekommunikatsioon tervikuna organisatsiooni edukaks toimimiseks hädavajalik tegevus, mida lihtsustatult võib pidada sotsiaalseks interaktsiooniks sõnumite saatmise kaudu (McQuail 2000: 12) või teabevahetusprotsess, mille käigus toimub infovahetus (Siimon & Türk 2003: 277).

Sisekommunikatsioon on sidus tegevus, mille abil ühendatakse kõik organisatsiooni lülid ühtselt talitavaks tervikuks. Nii moodustub parasjagu püsiv inimsuhete süsteem, mida mõjutavad organisatsiooni ametlikud suhted. Suhtlemine toimub pidevalt ja kõikjal ning on seetõttu organisatsiooni üks mahukamaid tegevusi. Suhtlemine on üks korrastatuse loomise vahendeid (Vadi 2004: 138). Ka Siimon ja Türk (2003) kinnitavad, et organisatsiooni sisekommunikatsioon on sõnumite edastamine ja interpreteerimine organisatsiooni liikmete vahel. See on dünaamiline protsess, mille eesmärgiks on osapoolte vastastikune informeeritus ja mõistmine ning seeläbi ühisosa ja ühtekuuluvustunde suurendamine.

Üheks olulisemaks osaks sisekommunikatsioonis on infokorraldus, sest töötajad saavad oma väärtushinnanguid võrrelda organisatsioonis vaid juhul, kui neil on piisavalt infot tööandjate ning organisatsiooni üldiste eesmärkide kohta (Past 2008: 210). Organisatsiooni liikmed peavad olema kursis organisatsiooni tegevusega, sest suhetes inimestega väljaspool organisatsiooni kannavad nad edasi organisatsiooni väärtushinnanguid ning annavad selle kaudu põhjenduse oma organisatsiooni tegevusele.

Sisekommunikatsioon on suunatud kogu organisatsioonile ja võib välja tuua kolm selle põhilist funktsiooni (Vos & Schoemaker 1999: 82):

- **põhitegevuse toetamine:** *infoedastus ja -vahetus igapäevaste ülesannete täitmiseks;*
- **osalemise soodustamine:** *piisav info suurendab töötajate osalemist, tõstab motivatsiooni;*
- **muutuste toetamine:** *põhjendada muutusi, määrata töötajate roll muutuste rakendamisel.*

Ka Cutlip, Center ja Broom (1985) nägid, küll mõningate mööndustega, sisekommunikatsiooni funktsioone sarnaselt eelpool väljatoodule: sisekommunikatsioon peaks looma teadlikkust organisatsiooni tegevusest ja eesmärkidest; hoidma inimesed informeerituna olulisematest muudatustest, mis neid puudutavad; kujundama töötajatest head saadikud nii töö kui väljaspool tööaega; julgustada ja nõuda töötajaid töö efektiivsemaks muutmisel; rahuldada töötajate soovi olla informeeritud ja kaasatud. Alas ja Salu (2005) kirjeldavad lisaks, et muudatuste elluviimise kriitiliseks eduteguriks on töötajate informeeritus muudatuste põhjustest ja läbiviimise protsessi käigust. Selleks on oluline eristada andmeid informatsioonist ja teadmistest. Andmeid või leida igasugustest aruannetest, kuid selleks, et andmetest saaks informatsioon, tuleb neid analüüsida ja grupeerida ning välja tuua seosed erinevate andmehulkade vahel.

1.3 Kommunikatsiooni eripärad riigisektoris

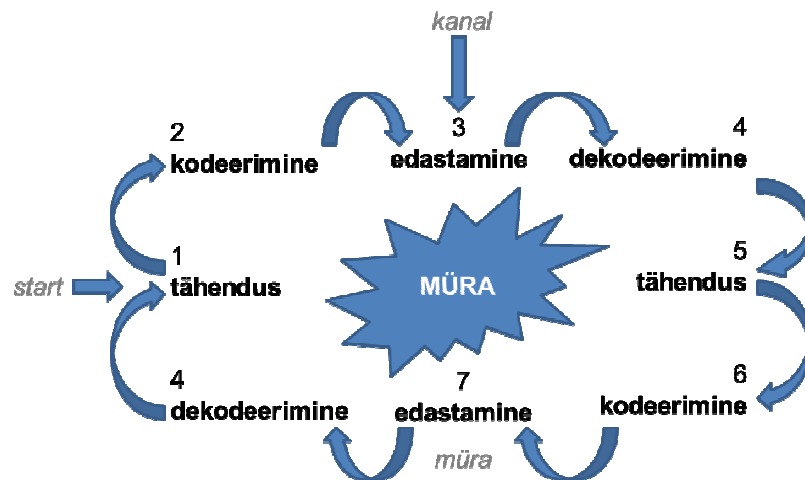
Tuleb mõista, et riigisektor on sootuks teine maailm kui erasektor, sest esimese otsused on pea igapäevaselt sõltuvuses hetkeolukorrast poliitikas (Graber 1992). Valitsusasutuse puhul nagu seda on ka PPA tuleks lähtuda seega riigisektori juhtimistestooriast, mis arvestaks selle sektori kommunikatsiooni iseärasustega. Graber (1992) lisab, et peamiseks erinevuseks riigi- ja erasektori vahel on moment, et riigisektori progressi ei mõõdetata lähtuvalt kasumist, vaid neile pandud ülesannete efektiivsuse täitmisest. PPA näol on tegu asutusega, mille progressi mõõdetakse kodanikele osutatud teenuse pakkumise rahuloluga ja kommunikatsioonil on siin oluline roll täita – olgu see siis näiteks seadusandluse ja normide selgitamine meedia vahendusel, vahetu suhtlus kodanikuga tänaval/teeninduspunktis, ennetav kommunikatsioon turvalisuse tagamiseks. Lisaks väliskommunikatsioonile saab taandada seda seisukohta ka sisemisele kommunikatsioonile, kuna sisemine rahulolu riigiasutuses on seda suurem, kui hästi on sihtgruppidele selgitatud etapiviisiliselt neile pandud ülesannete täitmist ja eesmärgid.

Kui riigisektoris on kommunikatsiooni ülesandeks teha avalikkusele neid puudutav info lihtsasti mõistetavaks, siis laiendades seda mõtet ka sisemisele ressursile, võiks öelda, et veelgi tähtsam on ülesannete ja otsuste lihtne kommunikatsioon sissepoole. Raskete ja keeruliste sõnumite inimkeelde panemine, positiivse kasuteguri lisamine käitumise mõjutamiseks ja info õigeaegne edastamine töötajatele säilitab head sisekliimat ja töötajate rahulolu organisatsiooniga. Graberi (1992) järgi sõltub riigisektor sageli enda efektiivsete kommunikatsioonikanalite tõttu massimeediast ja vastupidi – ka massimeedia on sõltuv riigisektori asutustest. Samas on neil täiesti erinevad eesmärgid, sest meedia huvitub laia kõlapinda leidvatest (sageli konfliktsetest) uudislugudest, mis ei pruugi olla riigisektorit soosivad. Riigisektor soovib loodab meediast partnerit, kelle abil sõnumitega võimalikult suure sihtgrupini jõuda. Lisaks võimaldab meedia riigisektoril ka nende positiivset kuvandit tugevdada, kui midagi on tehtud hästi. Antud seisukoht toetab tugevasti ka PPA moodustamise küsimust, kuna kommunikatsiooni eesmärgiks ei olnud ainiti selgitada muudatuste vajalikkust sissepoole, aga ka laiemale avalikkusele, kes maksumaksjatena reformi läbiviimise põhjendatuse kohta adekvaatseid selgitusi ootasid.

1.4 Infovahetuse protsess muutuste kommunikatsioonis

Organisatsiooniliste muutuste kõrval on oluliseks kommunikatsiooni efektiivsust mõjutavaks asjaoluks infovahetuse protsess üldisemalt. Seda põhjusel, et jälgides, kuidas ja milliseid liine

pidi info liigub, saame anda hinnanguid üldisemalt muutuste kommunikatsiooni tõhususele ja selle võimalikule vastuvõtule töötajate seas. Alasi ja Salu (2005) järgi algab infovahetusprotsess teate saatja soovist edastada mõni fakt või arvamus, mis omab saatja jaoks kindlat tähendust. Järgmiseks sammuks on teate kodeerimine, see on edastamiseks sobivate vahendite ja olukorra valimine, järgneb infokanali valik. Infoedastuse järel toimub dekodeerimine, teate saaja mõtestab saadud info endale lahti nii nagu tema sellest aru saab. Iga kanal sisaldab ka müra, mis segab teate edastamist ja vastuvõttu ning sellest arusaamist.



Joonis 2: Infovahetuse protsessi mudel. Nähtub, et teate edastamisel võib infoedastuse efektiivsuse pärssijaks olla müra. Tulemuslikkus tõuseb, kui edastamise järel saab vastuvõtja selle teate võimalikult sarnasel kujul nagu see kavandatud oli (autori koostatud, algallikas: Shannon 1948, Alas & Salu 2005: 136 kaudu).

Öeldakse, et muutuste kommunikeerimiseks ei ole ideaalset viisi, sest muutused on enamasti ebamugavad ja nendega kohanemine keerukas. Seda enam, et käitumist ja harjumusi on veelgi keerukam muuta, ent läbimõeldud infoedastus aitab raskusi edumeelsemalt ületada.

Muudatuste protsessis tuleb luua infovoog, mis toidaks muutuste protsessi kuni visiooni lõpliku elluviimiseni. Selleks on tarvis: viia visiooni olemus kõigi töötajate teadvusesse, varustada töötajaid infoga muutuste käigus tehtu kohta, anda töötajatele kindlust muutuste õigustatuse ja parimal moel elluviimise kohta, toetada igapäevast individuaalset arengut ja tutvustada valikuvõimalusi, juhtida tähelepanu tegevustele, mis aitavad muudatusi ellu viia, kiirendada otsuste vastuvõtmist kõigi probleemide korral, tagada käitumisviiside levik, mis on muutuste elluviimisele kasuks tulnud ning hajutada kõigi organisatsioonist väljaspool seisvate huvitatud poolte kahtlused (Alas & Salu 2005). Kirjeldatud ülesanne infovoogi tekitamisel jaguneb proportsionaalselt suures osas sisemisele kommunikatsioonile ning vähemas osas välisele. PPA Lõuna prefektuuri muutuste kommunikatsiooni analüüsid

on niisamuti autorile huvipakkuvaks küsimuseks, kui suurel määral ja kuidas tegeleti muutuste kommunikatsioonis sisemiste ja/või välimiste sihtgruppide informeerimisega.

Parimad võimalused info suunamiseks on juhtidel, mistõttu on oluline, et muudatuste protsessi kriitilise tähtsusega punktides võtaksid sõna ja edastaksid olulisi teateid just tippjuhid. Sõnum, mille nad edastavad, on määrava tähtsusega kogu järgneva etapi jaoks ning peab olema hoolikalt planeeritud nii sisuliselt kui ka vormiliselt. Informeeriva iseloomuga ei ole ainult tippjuhtkonna ametlikud väljaütlemised, vaid ka igapäevane käitumine, muutustega kaasnenud hoiakute ja käitumise muutumine (*Ibid.*). Selleks, et juhid suudaks aga muudatuste mõttetõlgendused üheselt töötajateni viia, eeldab, et nad ise on toimuvast enam kui hästi informeeritud ning sama hästi ka usuvad muudatuste põhjendatusesse. Antud uurimistöös on see temaatika fookuses ühelt poolt põhjusel, et analüüsida piirkonna võtmeisikute informeeritust üldisemalt, teisalt selle najal aga ka hinnata, millised olid kohalike juhtide võimalused kõrgemalt astmelt saadud sõnumite edastamisel piirkonna reatöötajateni.

Info iseenesest ei tähenda võimu, kui seda levitatakse valesid kanaleid pidi ja see sihtrühmadeni ei jõua. Hea kommunikatsioon eeldab õigete ja efektiivsete kanalite kasutamist selliselt, et sõnum jõuab võimalikult paljude töötajateni. Quirke (2000: 138-140) ütleb, et infokanali efektiivsus on otseselt mõjutatav sellest, kui interaktiivne see on, kui palju eritüübilisi teateid ses esineb, milline on keeleline varieeruvus ning millised sotsiaalsed ja emotsionaalsed aspektid ses esinevad. Autor leiab, et efektiivseim kanal infoedastuseks on küll interaktiivsust silmas pidades vahetu suhtlus otseallikaga, ent organisatsioonis, kus töötab tuhandeid inimesi, tuleb leida selle kõrvale tingimata sobilikke alternatiive - siseveebi keskkond, mille sisu on ka antud töös uurimisobjektiks, võimaldab infot ja sõnumit ühtmoodi jõuda kõikide sihtrühmadeni. Seda küll siiski jõudluse osas teatud mõõndustega - ühepoolset.

Informatsiooni efektiivse liikumise all peetakse silmas sõnumite edastamise ja tõlgendamise pidevat dünaamilist protsessi. Kusjuures, info võib liikuda ülevalt alla, alt üles, horisontaalselt või erinevate kanalite vahel (Pace & Faules 1994: 117-128).

- **Ülevalt alla** – info liikumine ülemuselt alluvale, sageli hierarhilisi juhtimistasemeid pidi.
- **Alt üles** – info liikumine alluvalt ülemusele. Tegu küllaltki raske info liikumise viisiga, kuivõrd töötajatel puudub sageli kindlustunne initsiatiivi võtmiseks suhtluses ülemustega.
- **Horisontaalne** – info liikumine sama struktuuriüksuse töötajate vahel.
- **Erinevate kanalite vahel** – info liikumine erinevate struktuuriüksuste töötajate vahel.

Organisatsioonisisene suhtlus ühendab selle osad üheks tervikuks ning seeläbi moodustub küllaltki püsiv inimsuhete süsteem, mida mõjutavad omakorda ametlikud suhted. Suhtlemine on üks korrastatuse loomise vahend. Organisatsioonisisene suhtlus toimub mitmes suunas: vertikaalselt ja horisontaalselt. Vertikaalne suund järgib organisatsiooniskeemi ning eraldi eristatakse ses veel omakorda ülenevat ja alanevat suunda (Vadi 2004). Alanevas suunas on tegevusteks töötajate instrueerimine, koordineerimine ja sidustamine, nõuete selgitamine, tagasisidestamine ja organisatsiooni eesmärkide selgitamine. Vertikaalses suhtluses saadakse infot organisatsiooni liikmetest, eesmärkidest, probleemidest, tagasiside sooritusest ning sellest, kuidas ja mida on tarvis teha. Ülenevas suunas on juhtkonna positsioonilt vaadelduna tegu teabe ja tagasiside kogumisega töötajatelt, mis reatöötajale on sageli omakorda motivatsiooniallikaks (Katz & Kahn 1978, Vadi 2004 kaudu). Horisontaalne suhtlus toimub ameti- ja hierarhiatasanditest lähtuvalt võrdsetel tasemetel. Siinkohal selgitatakse allüksuste vahelisi probleeme, vahendatakse töötajate nõuandeid ja väljendatakse vastastikuselt toetust (Frank & Brownwell 1989, Vadi 2004 kaudu). Sama taseme kontaktid annavad hea ülevaate, mida sarnase positsiooniga töötajad organisatsioonis teevad, võimaldavad jagada kogemusi ning ühtlasi kõrvutada oma tegevust teiste sooritustega. Vadi (2004) järgi tuleks arvestada suhtluses sellega, et kindlustatud oleks nii vertikaalses kui ka horisontaalses suunas suhtlemine, kuna nii on võimalik üksikuid üksusi tervikuks liita. Täiendavalt esineb suhtlussuunana ka diagonaalne ehk valdavalt mitteametlik suhtlus, mis toimub töötajate vahel, kes on ühes võrgustikus tulenevalt sellest, et pürgivad ühise eesmärgi poole. Nad töötavad erinevatel hierarhilistel tasemetel ja erinevates üksustes (Vos & Schoemaker 1999: 85-86).

Kuivõrd PPA näol on tegemist sisejulgeolekuasutusega, liigub info enamasti ülevalt alla. Enam rõhku tuleks panna aga sellele, et info liiguks tihemini alt üles ja alumiselt tasandilt saadud teabega tuleks ülemisel tasemel ka vastavalt võimalustele arvestada. Sageli toimub info liikumine PPA-s just vahetult, suhtluses ja mitteametlikult, ning seda igas positsioonis – nii ülevalt alla kui ka vastupidi ja horisontaalis. Nii saadakse teavet, milliseid probleeme on tarvis lahendada ning mida saaks teha senisest paremini. Alluvate murede kuulamine annab juhtidele eelise, kuna ühelt poolt saavad nad vajaminevat infot, teisalt võimaldavad seeläbi ka töötajatel sõna sekka öelda ning luua arusaamist, et töötajate arvamus on juhtide jaoks oluline.

Kui info ei liigu piisavalt hästi, suureneb töötajates rahulolematust. Seevastu efektiivne infovahetus toob kaasa kõrgema töötajate motiveerituse ja seeläbi ka paremaid töötulemusi. Informatsiooni edastamiseks PPA-s on mitmeid võimalusi nagu näiteks siseveeb, koosolekud,

üritused ja vahetud vestlused. Nende valikute rohkuses tuleks arvestada teabe sisu ja soovitud sihtrühmaga ning valida vastavalt sellele ka kõige efektiivsem(ad) kanal(id) informatsiooni edastamiseks töötajateni. Siinkohal tuleb arvestada, et igal kanalil on fikseeritud infokandmisvõime ning ühe korraga liigsuures koguses info edastamine võib tingida selle, et vastuvõtja väsib kuulamast-jälgimast ega suuda kõike olulist tähele panna. Nii näiteks ütlevad Weaver ja Shannon (1963), et kommunikatsioon on teadus, millega proovitakse hoida maksimaalset tasakaalu eeldatava ja ebatäpse vahel. Seda liigselt kordamata, sest asjade liigne dubleerimine viib võimaluse uute seisukohtade esitamiseks ja vastuvõtja tähelepanuvõime hajub. Tuleb osata kanali läbilaskevõimet kulutada optimaalselt, korrata vaid tähtsamaid asju, või muidu võib sõnum kaduma minna.

Lisaks sellele, et sõnum võib eelpool nimetatud põhjustel kaotsi minna, esinevad suhtluses sageli ka kommunikatsioonibarjäärid, milleks loetakse kõike seda, mis ei võimalda informatsioonil adekvaatselt kohale jõuda, ehk seda, mis takistab meil teist inimest mõistmast. Levinumad kommunikatsioonibarjäärid on erinevad arusaamad tingituna meie kogemustest, soost, vanusest, rahvusest, aga ka ennatlikud järeldused (Alas & Liigand & Virovere 2008). Suhtlemisbarjäärid võib jagada kolmeks:

- **vastuvõtubarjäärid:** *ümbruskonna mõju, eelarvamused, vastuvõtja vajadused ja ootused;*
- **barjäärid mõistmisel:** *keele- ja lauseehituslikud probleemid, vastuvõtja võime kuulata ja vastu võtta, kommunikatsiooni pikkus, ametipositsiooni mõjud;*
- **barjäärid omaksvõtmisel:** *kiirhinnangud, konfliktid saatja ja vastuvõtja vahel (Ibid.).*

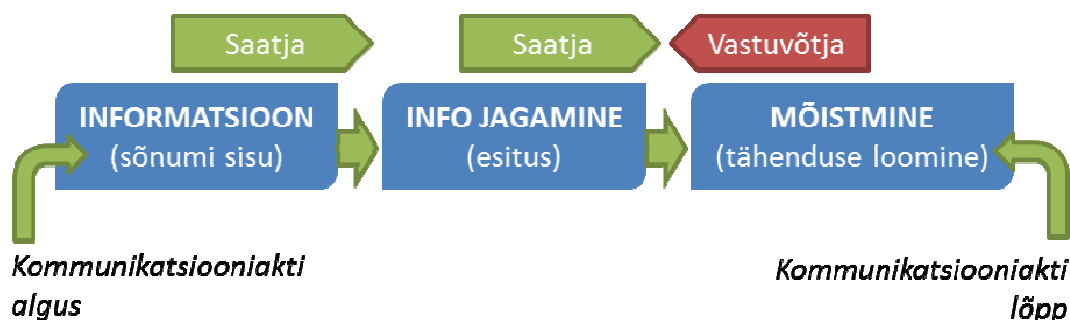
Kommunikatsioonibarjääride mõju vähendamiseks on mitmeid võimalusi. Sõnumi saatja võiks endalt küsida, kellele on teade määratud, milline on suhtlemise eesmärk, millised on tema motiivid. Tuleb mõista, et valearusaamad on paratamatud ja seetõttu tuleb pidevalt küsida ja kontrollida mõistmist tagasiside andmise kaudu (*Ibid.*).

1.5 Sotsiaalsed süsteemid

Süsteemiteooria tundmine võimaldab selgitada asutuse ja selle keskkonna kommunikatsiooni kui süsteemidevahelist vastastikuse toimejõuga protsessi. Luhmann (1995) ütleb, et sotsiaalsed süsteemid on autopoieetilised süsteemid, mis toodavad iseennast oma toimimise kaudu. Need koosnevad kommunikatsioonidest, mis põhinevad omakorda tähenduslikele suhetele ja tähenduslikule kommunikatsioonile. Seega on süsteemidel võimekus luua iseendiga suhteid ja eristada neid suhetest, mis on tekkinud keskkonnaga. Võrreldes omavahel

süsteeme ja autopoieetilisi süsteeme, selgitab Mingers (2004), et süsteemis transformeeritakse sisendis väljunditeks, autopoieetilises süsteemis aga süsteemisisesed elemendid teisteks süsteemisesteks elementideks. Seega, autopoieetilised süsteemid transformeerivad iseennast endaks ning sellise süsteemi jätkumiseks on tarvilik pidevalt iseennast toota. Luhmann (1995: 16-17) ütleb, et olenevalt sellest, kas protsess leiab aset süsteemis või ümbritsevas keskkonnas, varieerub ka protsessi juhuslikkus ja avatus erinevatele võimalustele. Näiteks, kui infovahetus ületab süsteemi piiri, omastab see automaatselt sootuks teised tingimused edasi toimimiseks. Ta ütleb ka, et süsteemisise kommunikatsioon on vaid osa infost, mis on olemas süsteemi väliskeskkonnas.

Luhmanni järgi (1995) on sotsiaalsete süsteemide eesmärgiks kompleksuse vähendamine, selle kaudu vähendab süsteem võimaluste ülekülluse ja määramatuse. Sotsiaalne süsteem põhineb kommunikatsioonil ning kommunikatsioon on sotsiaalsete süsteemide põhiprotsessiks, mis toodab vastava süsteemi elemente. Kommunikatsioon produtseerib toimimist, süsteem omakorda võimaldab kommunikatsiooni. Sageli käsitletakse kommunikatsiooni kui informatsiooni ülekannet – kommunikatsiooni kaudu edastatakse teateid või infot saatjalt vastuvõtjale. Ülekanne juhib tähelepanu info jagamise protsessile, mis on impulss kommunikatsiooni tekkeks. Kui algatusest kinni haaratakse ja impulssi mõistetakse, toimub kommunikatsioon. Saatja ja vastuvõtja jaoks ei ole ülekantav info sama, vaid omandab erinevaid tähendusi. Teataja stimuleerib sõnumi saajas tähenduse, mis vastab enam-vähem infole, mida teataja edastas. Ülekandmise asemel on seega tegemist pigem rekonstruktsiooniga. Luhmanni sõnul on kommunikatsioon selektiivne tegevus ning selektsiooniprotsessi saab sünteesida kolmes mõõtmes (Joonis 2).



Joonis 3: Info ülekande selektsiooniprotsess. Info saatja valib edastamiseks sõnumi, selle jagamiseks sobiva viisi ja vahendid ning saaja poolel toimub sõnumi aktsepteerimine, mõistmine – sellisel puhul on kommunikatsioon realiseerunud (autori koostatud, algallikas: Luhmann 1995).

Luhmann (1995) ütleb veel, et kommunikatsioon loob sotsiaalse situatsiooni, kus tekib võimalus, et saadud infot kasutatakse edasises tegevuses – selliselt tekib olukord, kus

kommunikatsioon oma keskkonda mõjutada saab. PPA muutuste kommunikatsiooni uurides näeme, et asutusesisene kommunikatsioon on tugevasti sõltuvuses ümbritsevast keskkonnast ning sotsiaalsed süsteemid mõjutavad vaatlusaluses muutuste protsessis oluliselt, kuidas kommunikatsioon saab toimida asutusesiseselt aga ka –väliselt.

1.6 Tekst, sõnumid ja nende võitlusväli

Muutuste kommunikatsiooniprotsessis on olulise tähtsusega vaadelda muutuste eel, ajal ja järel töötajatele antud sõnumeid ja nende tähendusi, sest struktuuriliste muudatuste najal ei muutu ainuüksi organisatsioon, vaid kogu selle tähenduste väli – muutuvad näiteks tegijad, funktsioonid, sõnumid ja tekivad uued tähendused. Lisaks uutele funktsioonidele, mis kannavad uues asutuses teisi tähendusi, muutub ka kommunikatsiooni tähendus.

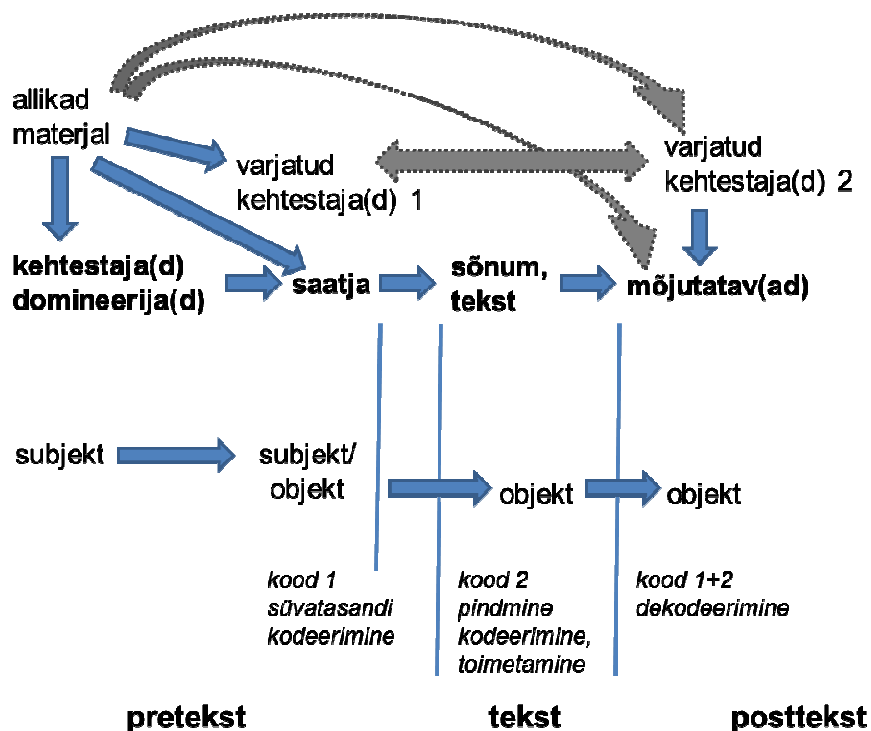
Uurides, kuidas töötajad organisatsioonis jagatavat infot mõistavad ja tõlgendavad, selgitab interpretatsiooniteooria, et ebakindel või mitmeti mõistetav olukord ja selle kommunikatsioon viib töötajad selleni, et nad hakkavad uusi suhtlemisviise otsima. Seda põhjusel, et muutus on mõistatuslik olukord, milles inimesed rakendavadki erinevaid käitumisviise. Viimastega tuleb tingimata muutuste kommunikeerimisel arvestada, kuna ootused muudatustejärgsele olukorrale võivad inimeste lõikes olla täiesti erinevad (Weick 2001).

Info ei oma mõju, kui ses puudub sõnum. Sõnum on teabe keskne osa, mis peab selle saajas äratama vastukaja ning panema ta soovitud suunas mõtlema ja tegutsema. Sõnumi puudumisel piirdub asi parimal juhul millegi hetkelise teatavaks võtmisega, mis varem või hiljem läheb kõige kaduva teed. Halvimal juhul puudub aga teabel igasugune mõju ning asi võib lõppeda teabe edastaja hukkamõistuga. Kui sarnaseid sõnumeid on palju, nii et need moodustavad ühetaolise mustri ehk tähenduste välja, viitab see püsivale väärtushinnangule, mis määrab sõnumi saatja kindla tegutsemistüübi (Üksvärav 2008).

Clampitt ja Berk (1996) soovivad sõnumite kujundamisel siduda neid inimeste olemasolevate mõtlemisrutiinidega, mis tähendab, et sõnumis tuleks kasutada muutuste kommunikeerimisel töötajatele juba tuttavat situatsiooni nende kogemusest. Lisaks tuleks muutuste kommunikatsioonis alati arutleda selle plusse ja miinuseid. Kiputakse küll peaaesjalikult üle rõhutama vaid positiivset, ent ka muutuste varjukülgede esiletoomine on kasulik, kuna see võib osutada ideaalseks positsiooniks võimalike probleemide lahendamisel, lisaks tekitab ka usalduslikku suhet muudatuste elluviijate ja neis osalejate vahel.

Üksvärv (2008) ütleb, et sõnumi kujundamine ja tähenduste loomine eeldab tegutsemist kahes suunas: sõnumile õige sisu koostamist ja sisu kõige paremini peegeldava väljenduse leidmist. Sõnumi sisu võib, kui see tugineb tõsiasjadele, arvestab tegevusvaldkonna iseloomu ja iseärasusi, toob parajal määral uut esile, on õige üldistusastmega ja ajakohane.

Lõhmuse järgi (2000) paiknevad erinevad tekstid sümbolisel võitlusväljal, kus tekst on võitluse tulemus ja võitlusvahend. Tema sõnutsi sisaldab tekst mõtlemisviisi, mis on teatud viisidel kodeeritud ning kommunikatsioonivajaduse ärakasutamise põhivahendiks on mõjutamisel just tekst. Lõhmuse sõnul moodustab iga tekst ühes sõnumitega tähenduste pilve, mis omakorda on osa semioosisest. Viimane hõlmab keele tähendused, tähendusvarjundid erinevates diskurssides, eri tähendusega kontekstides, olles keelekasutuse keskkonnaks. Näiteks, mida suletum on olukord sotsiaalsel võitlusväljadel, seda rikkam on semioosis ja seda rohkem kasutatakse ära sisemisi potentsiaalseid võimalusi.



Joonis 4: Tekstide võitlusväljal näeme, kuidas toimub võitlus teatud ideede kehtestamise osas – lisaks domineerijatele esinevad mõjutajatena mitmed varjatud kehtestajad, kes muutuvad tekstide väljal eraldi märgiks ehk koodiks (autori koostatud, algallikas Lõhmus 2000: 157).

Teksti ja selle mõjutajaid kujutavas mudelis vaadeldakse tekste ideede ja kehtestamisvõitluse osana. Mudeldatud sümbolisel võitlusväljal liigub tekst läbi kolme faasi: pretekst, tekst ja posttekst. Võitlus teksti ümber ja pärast toimub peamiselt esimeses faasis ehk pretekstis. Seega on see olulisim teksti staadium, kus leiavad aset tähtsaimad konfliktid ja pinged (*Ibid*).

Sümboolsel võitlusväljal osalevad: otsesed ja varjatud kehtestajad, kes on huvitatud teatud ideede jõudmisest teksti vahendusel mõjutatavateni; varjatud kehtestajad, kes esindavad teisi (sõltumatuid) hoiakuid kehtestajate, materjali, teema suhtes ja mõjutavad oma olemasoluga saatjat; materjalid, mis on olemas sõltumata võitlusväljal osalejatest ja võitlusväljadest, ent mille kodeerimise eest toimub olulisem võitlus preteksti faasis; saatja, kes kodeerib sõltumatul/mõjutatud viisil materjali kasutades sõnumit; tekst on võitluse tulemus ja ka võitlusvahend, mis sisaldab teatud mõtlemisviisi ja on kodeeritud; mõjutatav on vastuvõtja, kelle üle on tekstidel võimu; varjatud kehtestajad, esindades teisi (sõltumatuid) hoiakuid kehtestajate, materjali, teema, teksti suhtes, mõjutades oma olemasoluga mõjutatavat (*Ibid.*).

Peamiselt toimub võitlus tekstis sisemiste tähenduste ja tekstikoodide ümber. Oluline siinjuures on teksti potentsiaal ehk teksti potentsiaalne energia, mis muundub mõjutamiseks. Selleks on teksti sisepingete kogum, kui tekstis on olemas kõik tähendusvõimalused. Teksti potentsiaal võimaldab teksti ära kasutada võitluses. Siiski, ühemõttelises tekstis pinget ei ole. Kui tekib aga teine mõte, tekivad pinged näiteks erinevate mõistmisvõimaluste ümber ja tekib võitlus teksti erinevate tähendusvõimaluste mõjutamise ja ärakasutamise eest. Võitluse välimine probleem seisneb selles, et võitlus toimub selle eest, et teatud hulk tähendustest oleksid aktsepteeritavad. Sisemine probleem seisneb aga selles, et teksti kõik tähendused ei saa olla ühesuunalised ja –mõttelised, sest siis langetaks ühemõõtmelise tekstini (*Ibid.*).

Tekstis leiduvad pinged tulenevad teksti olemusest ja võivad olla: grammatilised (valitud lauseliikmed, seosed nende vahel); semantilised (teksti sisu komponendid, seotus sisemiselt tervikuks); semiootilised (teksti ja ümbritseva semioosise suhe, koodid ja diskursiivne tervik). Lõhmus (2000) ütleb, et mida keerulisem on saatja tekstikood, seda erisuunalisemaks muutuvad tekstisisesed pinged - teksti potentsiaalid muutuvad vasturääkivateks. Seega on näiteks tugevalt toimetatud või tsenseeritud teksti mõju ka väike. Et teksti tsenseerimine ja toimetamine tähendab teksti allutamist uutele koodidele ehk teksti sisemise jõu vähendamist, vaadeldakse uurimistöös, kes on eri etappidel kehtestajateks-mõjutajateks ning milline on nende motiveeritud sõnum sihtrühmale.

2. ORGANISATSIOONI TAUST

Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti liitmine on vaieldamatult ja absoluutselt mahukaim riigiasutuste ümberkorraldamine Eesti Vabariigi ajaloos, kuna antud reformiga moodustati Eesti mastaabis ennenägematu hiidasutus, millel on üle 7000 töötaja, väga erineva taustaga eelkäijad (sõjaväelastest kuni klienditeenindajateni) ning peaaegu hoomamatult laialdased ülesanded (sh oma mere- ja õhujõuüksused).

Põgusalt erisuguste ametite profiilist ülevaadet andes hõlmab moodustatud amet selliseid töökohti nagu analüütikud, planeerijad, tüürimehed, laevamehaanikud, pootsmanid, motorist-elektrikud, madrused, lennuki ja kopteri kaptenid, pinnaltpäästjad, vintsioperaatorid, hooldustöölised, juristid, kiirreageerijad, instruktorid, patrull- ja liikluspolitseinikud, ennetajad, konstaablid, piirivalvurid, dokumentide kontrollijad, migratsiooniinspektorid, koerajuhid, veebikonstaablid, klienditeenindajad, arendajad, menetlejad, jälitusametnikud, salajaste jälitustoimingute teostajad, andmete sisestajad, pressiesindajad, personalitöötajad, logistikud, relvatehnikud, auto- ja bussijuhid, koristajad, valvurid, laohoidjad, koolitajad, kaplanid, tervishoiuametnikud, referendid, arhiveerijad, tõlgid, telefonioperaatorid jne (Politsei-... 2009). Et liitmise järgselt laienes oluliselt funktsioonide amplituud, avarus oluliselt ka juhtimise (sh kommunikatsiooni) tegevusulatus, nõudes seejuures enam mõistmist ja arusaama, kuidas üks või teine otsus ja selle kommunikeerimine kogu seda mitmekesise taustaga töötajaskonda mõjutada võib.

PPA moodustamine oli aeganõudev ja keeruline protsess, sealhulgas ettevalmistav periood oli Eesti riigiasutuste liitmiskogemusi arvestades suhteliselt pikk – rohkem kui kaks ja pool aastat. Võrdlusena näiteks Maksuameti ja Tolliameti liitmise ettevalmistav periood oli kõigest pool aastat (X Riigikogu... 2003). 4. aprillil 2007 astus ametisse Andrus Ansipi teine valitsus, mille moodustamisel kokkulepitud valitsusliidu programm aastateks 2007–2011 sätestas siseturvalisuse arendamisel ühe olulise prioriteedina lõpetada riiklikult tarbetu dubleerimine erinevate ministeeriumite ja ametkondade vahel (Politsei-... 2011a).

13.04.2007 teavitas värskelt ametisse astunud siseminister Pihl avalikkust plaanist ühendada Politseiamet, Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooni amet. Sama aasta juuni lõpus määras ta siseministeeriumi sisejulgeoleku asekancler Marek Helmi ühendamise kava

projektijuhiks. Helmi poolt juhitud meeskond alustas uue ameti põhimõtete ning uue politsei ja piirivalve seaduse väljatöötamist. 6. mail 2009 kiitis Riigikogu heaks politsei ja piirivalve seaduse, mis nägi ette uue ameti sünniks 1. jaanuari aastal 2010. Ameti lõplik ühendamine pidi toimuma 01.01.2012, kui prefektuurid lõpetavad tegevuse iseseisvate asutustena. 2009. aasta juunis määras valitsus PPA peadirektoriks Raivo Küüdi. Peadirektori määramine pool aastat enne asutuse tegevuse alustamist pidi võimaldama uuel juhil moodustada oma meeskond ja langetada kaalukaid otsuseid ühendasutuse käivitamiseks (Politsei... 2011a). Samas jätkasid Piirivalveamet ning Kodakondsus- ja Migratsiooniamet oma endise juhtkonna juhtimisel ning juriidiliselt Küüdil administratiivset otsevõimu nende üle ei olnud.

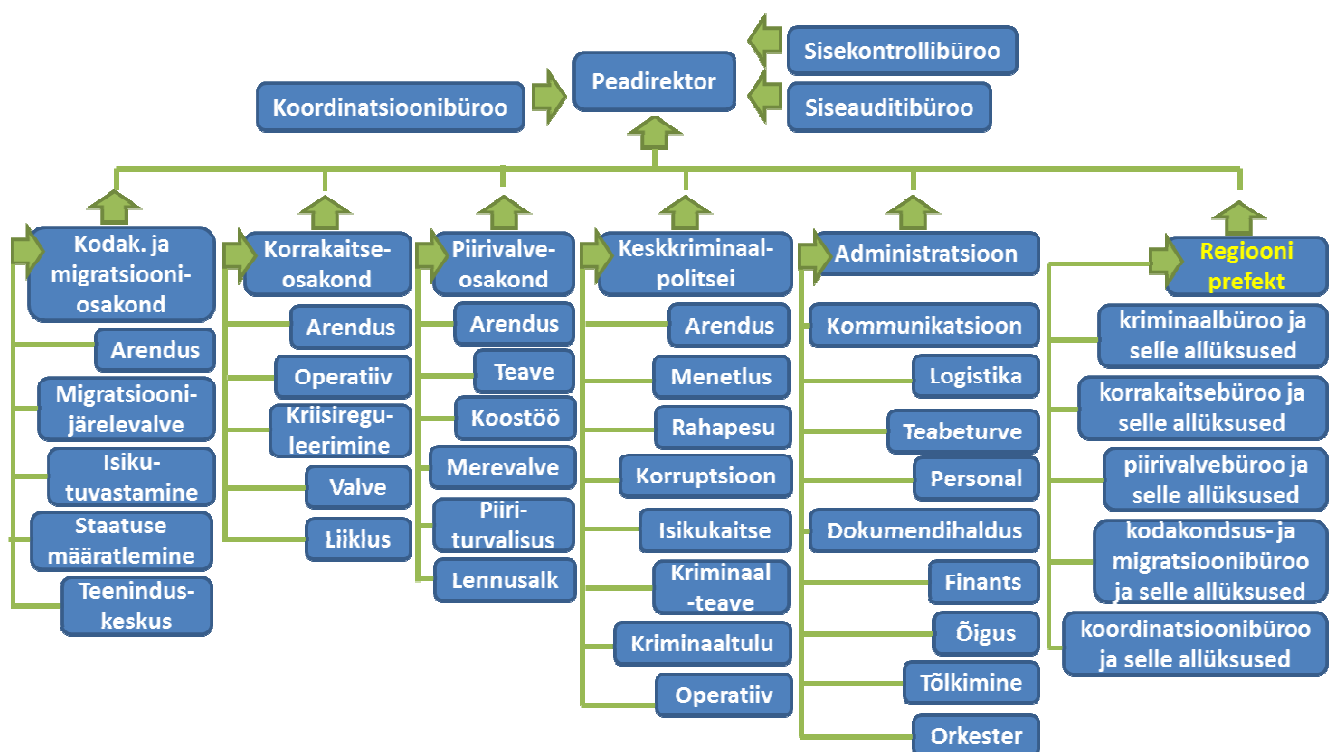
Kuna liitmise ettevalmistamise periood oli võrdlemisi pikk, toimus paralleelselt kaks sündmust, mis võisid mõjutada ühendamisprotsessi ning eelkõige selle kohta kommunikeeritavat – 2008. aastal tabas ülemaailmne majanduskriis Eestit ning 2009. aastal lahkusid sotsiaaldemokraadid (sealhulgas liitmisprotsessi algatanud siseminister Pihl) valitsusest. 2008. aasta veebruaris ilmnesid esimesed teated raskustest maksulaekumisel, 15.05.2008 võeti vastu esimene negatiivne lisaeelarve. 30. aprillil 2009 otsustas valitsus, et ministeeriumid peavad ette valmistama riigieelarve 8protsendilise kärpe, mida võis vähendada vaid omatulu suurendamise arvelt (Andrus... 2011). Nimetatud otsus lõi väga ränga hoobi ühendatavate asutuste rahakottidele, enamik asutusi pidi rakendama palgata puhkuste päevi, et aasta lõpuks personalieelarvega välja tulla. 2009. aasta mais hakkasid ilmnema süvenevad vastuolud koalitsioonipartnerite vahel, Reformierakonna ja IRL-i koostöö Sotsiaaldemokraatliku Erakonnaga jooksis ummikusse. Uue valitsuse moodustamiseks asuti Rahvaliiduga läbi rääkima. 21. mail 2009 palus peaminister Ansip presidendil ametist vabastada rahandusminister Ivori Padari, rahvastikuminister Urve Palo ja siseminister Jüri Pihli. Uus siseminister Marko Pomerants (Isamaaliit) asus ametisse 4. juunil 2009. Hoolimata siseministri vahetumisest (lisaks isikule muutus ka portfelli hoidev erakond), jätkati ühendamisprotsessi läbiviimist. 01.01.2010 alustas tööd PPA.

Kuigi antud liitmisreform oli Eesti mastaabis seni suurim, ei olnud tegu sugugi esimese korraga, mil liidetavaid osapooli ümber korraldati. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on olnud arengus küllaltki stabiilne, kuni 2007. aastani ka piirivalve, mil neid esimene suurem reformimine tabas, niisamuti 2010. aasta liitmisreform. Seevastu politseisüsteem on läbi ajaloo lõputuid reforme üle elanud ja aega stabiilsuseks ei ole praktiliselt olnudki (Lisa 2).

2.1 PPA ja Lõuna prefektuuri juhtimisstiil

PPA struktuuri, juhtimisstiili ja ühtlasi otsuste langetamise mudelit iseloomustab maatriksstruktuur, milles toimivad üheaegselt nii horisontaalsed kui ka vertikaalsed käsuliinid. Ühelt poolt toimub asutusesiseselt horisontaalne divisionaalne suhtlus, teisalt hierarhiline funktsionaalne suhtlus. Tulemuseks on mudel, mis on üheaegselt nii funktsionaalne kui ka divisionaalne. Kogu asutuse kõigi tasandite olulisi strateegilisi otsuseid võtab vastu peadirektor ühes tugigrupiga ning ülevalt allapoole liikumine on tugevalt hierarhiline, mistõttu paljud (mõistlikud) ettepanekud ei jõua kunagi tippjuhtkonnani. Selline juhtimisskeem muudab organisatsiooni jäigaks ja aeglaselt reageerivaks, plahvatuslikult kasvab ka bürokraatia maht keskaparaadis (Joonis 5).

Lõuna prefektuuri juhtimisstiil on oma pädevuse piires osaliselt hierarhiline. Strateegilised otsused teeb prefektist ja büroojuhtidest koosnev juhtgrupp, kus prefektil on veto-õigus, samas on strateegiate elluviimiste taktikate valimisel alljuhtidele antud suhteliselt suur autonoomia. Strateegiliste otsuste langetamisele eelnevasse planeerimisprotsessi kaasatakse erinevate tasemete spetsialiste.



Joonis 5: Struktuuri, juhtimismudeli ning strateegilisel/taktikalisel tasandil otsuste langetamise skeem PPA-s. Prefektuuri allüksusest tehtud ettepaneku esitamiseks juhtkonnale tuleb see edastada vastava valdkonna osakonda/büroosse, kust see liigub juhtkonda ning edasiselt tippjuhtkonnale hindamiseks (autori koostatud).

Otsuste langetamisel jääb kohaliku prefektuuri tasand peadirektorist piisavalt kaugele, et juhtimises kaasa lüüa. PPA tasandil strateegiliste küsimuste lahendamisel tuleb Lõuna prefektil info peadirektorini edastada läbi PPA sisuosakondade. Samas, kiiretes ja olulisemates strateegilistes küsimustes on kohalikul prefektil erivõimalus pöörduda ka otse PPA juhtgruppi. Seevastu taktikalisel tasemel käib otsuste langetamine prefektuuris valdavalt läbi juhtkonna ja valdkondlike büroode, sisend saadakse büroode allüksustelt.

2.2 Põhilised infoedastusviisid Lõuna (politsei)prefektuuris

Allpool väljatoodud infoedastusviisid on Lõuna (politsei)prefektuurile omased alates aastast 2004, mil maakondlikud struktuuriüksused regioonipõhiselt liideti (moodustati politseiprefektuurid). Enne politseiprefektuuride loomist toimetas iga maakond eraldi struktuuriüksusena ning ka infoedastusviisid neis olid erinevad.

Lõuna politseiprefektuur	Lõuna prefektuur
Juhtkonna nõupidamine operatiivinfo vahetamiseks <i>[igapäevane]</i>	Juhtkonna nõupidamine operatiivinfo vahetamiseks <i>[igapäevane]</i>
Osakondade ja territoriaalsete üksuste nõupidamised juhtkonnaga päevakajaliste teemade, juhtgrupi info arutamiseks <i>[kord kuus]</i>	Büroode ja territoriaalsete üksuste nõupidamised juhtkonnaga päevakajaliste teemade, juhtgrupi info arutamiseks <i>[kord kuus]</i>
Osakondade ja nende allüksuste valdkondlikud nõupidamised info jagamiseks <i>[kord kuus]</i>	Büroode ja nende allüksuste valdkondlikud nõupidamised info jagamiseks <i>[kord kuus]</i>
Prefekti visiidid maakondadesse töötajate murede-rõõmude arutamiseks <i>[keskmiselt kord aastas]</i>	Prefekti visiidid maakondadesse töötajate murede-rõõmude arutamiseks <i>[keskmiselt kord aastas]</i>
Lõuna politseiprefektuuri siseveeb teadete vahendamiseks, tööks vajalikud rakendused, blanketid, kontaktid jms <i>[igapäevane kasutamine]</i>	PPA ühtne siseveeb kõvade ja pehmete uudiste vahendamiseks, tööks vajalikud rakendused, blanketid, kontaktid jms <i>[igapäevane kasutamine]</i>
Lõuna politseiprefektuuri meililistid ja üldmeililistid (töölase) info jagamiseks <i>[igapäevane kasutamine]</i>	PPA ja selle allüksuste meililistid (töölase) info jagamiseks <i>[igapäevane kasutamine]</i>
Dokumendihaldussüsteem "Postipoiss" tööd reguleerivate käskkirjade jms vahendamiseks <i>[keskmiselt igapäevane kasutamine]</i>	Dokumendihaldussüsteem "Delta" tööd reguleerivate käskkirjade jms vahendamiseks <i>[keskmiselt igapäevane kasutamine]</i>
Regiooni siseleht Lõuna Ekspress <i>[keskmiselt 2 korda kuus]</i> ja Politseileht <i>[kord kvartalis]</i>	Regiooni siseleht Lõuna Ekspress <i>[kord kuus]</i> ja PPA ajakiri Radar <i>[kord kvartalis]</i>
Ühised üritused vahetuks suhtluseks <i>[vastavalt võimalustele]</i>	Ühised üritused vahetuks suhtluseks <i>[vastavalt võimalustele, ent oluliselt harvem kui varasemalt - keskmiselt 2 korda aastas]</i>
Vahetu vestlus tööpostil operatiivinfo jagamiseks ja tagasisidestamiseks <i>[igapäevaselt]</i>	Vahetu vestlus tööpostil operatiivinfo jagamiseks ja tagasisidestamiseks <i>[igapäevaselt]</i>

Tabel 1: Peamised infovahetusviisid ja vahendatava info iseloom muutuste eel (Lõuna politseiprefektuuris) ning ajal ja järel (Lõuna prefektuuris).

2.3 Ühendamise põhjused ja kommunikeeritud muudatused

Ühendamine leidis aset 01.01.2010, mil senisele regionaalsele politseiasutusele liideti piirivalve ning kodakondsus- ja migratsioon. Lisaks täiendavate funktsioonide ja märgatava hulga uute (teistest ametkondadest liidetud) töötajate liitumisele toimus samaaegselt protsess ka teises suunas – kõik prefektuuri põhiülesannete täitmist toetavad tugiteenused (asjaajamine, majandus ja logistika, avalikud suhted, personalihaldus, rahandus ja sisekontroll) viidi PPA kui keskaparaadi otsealluvusse ning prefekt sai edasiselt neid teenuseid „sisse osta“ andes vastava tellimuse keskaparaadile, kes oma nägemuse järgi seda ülesannet täitis. See tõi omakorda kaasa muutused juhtimises: asutuse juhtimist korraldati keskaparaadi poolt ja prefekti roll regionaalse asutuse juhtimisel vähenes. Kogu protsessi kommunikatsioonis rõhuti seejuures peamiselt dubleerimise vähendamisele ja kokkuhoiule.

Nende kahe viimatimainitud märksõna najal viidi omakorda läbi näiteks hulga töötajate koondamine või teisele töökohale suunamine, uute teeninduskohtade rajamine ja vanade sulgemine, mitmete kallite uute infosüsteemide kasutuselevõtmine ja vanade süsteemide kõrvaleheitmine, senikehtinud käskkirjade ümberkirjutamine, tugisüsteemi ümberehitamine. Lisaks veel ka uue organisatsioonikultuuri loomiseks senistest pikaajalistest traditsioonidest loobumine, ametinimetuste muutmine, näiteks ka uute dokumendiplankude, teadetetahvlite, siltide jms infokandjate korraldamine ehk asutusele uue formaalse identiteedi andmine.

Lisati tingis reform asutusele uue juhtkonna määramise ja põhjaliku struktuurimuutuse, mille tagajärjel juhtimis- ja vastutusahel pikenes ja kõikvõimalikud kooskõlastusringid suurenesid. Kuigi pikas perspektiivis nähti ameti moodustamises just kui võluvitsa säästmiseks, on seni tehtud vaid suuri kulutusi uue organisatsiooni käivitamiseks. Kommunikatsioonis rõhutakse aga sellegipoolest veel tänagi asjaolule, et ollakse säästlikumad kui varem.

Kommunikatsioonis oli muudatuste põhjendamisel sõnumiks kogu siseturvalisust tagava ressursi ühtekoondamine – inimesed, kogemused, raha ja vahendid viiakse ühe juhtimise alla. Nii arendatakse sisejulgeoleku valdkonda tervikuna ja kasutatakse olemasolevat ressursi kõige otstarbekamal moel. Politsei ja piirivalve ühendamiseks lõi eeldused ka Schengeni viisaruumiga liitumine, mis kaotas piirikontrolli Euroopa liidu sisepiiril, ent tõi kaasa kompenseerivate meetmete kasutamise nõude piirialade lähistel. Samuti andis kokkuhoiu ametite tugipersonali liitmine, sest langes ära vajadus dubleerida raamatupidamise, personali

jmt süsteeme (Politsei-... 2011b). Olulise tähendusliku nüansina tuleb ka välja tuua, et reformi käigus on ühtedest liidetavatest, piirivalvuritest, saamas PPA-s politseiametnikud.

Poliitikute põhjendused ja arvamused ametite ühendamise vajalikkusele

Ühendamisplaani käivitaja, toonane siseminister Jüri Pihl, kõneles meedias, et ühendamisplaani taga on asjaolu, et Eesti liitumine Schengeni viisaruumiga jätnuks piirivalvurite valvata vaid Eesti ida- ja merepiiri. Samas olla politseil ja piirivalvel palju sarnaseid funktsioone ning Eestit külastavate Euroopa Liidu kodanike kontrollimine jäävat üha enam politsei kanda. Et kodakondsus- ja migratsiooniamet tegeleb isikutunnistuste ja viisade jagamisega, tundus Pihile kolme organi ühendamine olevat loogiline samm. Muuhulgas, lisaks funktsioonide ühendamisele, saavat tema sõnul ametkondade ühendamisel juhtimiskulusid kokku hoida, kuna kolme juhtkonna asemel piisavat ühest (Kuimet 2007).

Poliitik Kalle Laanet leidis oma vastusartiklis Pihlile, et ühendamise eesmärk omaette ei saa olla vaid dubleerivate funktsioonide ühendamine, vaid üksnes kogu sisejulgeoleku kui terviku suurem efektiivsus ja sellest tulenev siseturvalisuse kasv. Samas möönis Laanet, et reformi ohuks on pelgalt juhtimiskastikeste ümberjoonistamine riskides selliselt riigi põhifunktsiooni, kodanike julgeoleku, vähendamisega (Laanet 2007).

Siseministri sõnavõttudele ei apelleerinud pärast idee väljakäimist peale Kalle Laaneti massimeedias keegi kolmas. Möödus pea aasta, kui poliitik Ain Seppik tõstatas päevakorda küsimuse, millist eesmärki reform „superameti“ loomisel ikkagi kannab ning kuidas kavatsetakse lahendada võimalikud vastuseisud organisatsioonikultuuride ühendamisel. Seppik pakkus ise, et ühendamisel ei saavat olla muud suuremat eesmärki, kui see, et pärast järjekordset reformi politsei kodanikke paremini ja kiiremini aitab (Seppik 2008).

Aasta enne reformi elluviimist võttis meedias sõna kriminaalpolitsei taustaga poliitik Andres Anvelt, kes leidis et PPA moodustamise näol on tegu omamoodi haldusreformiga, kus igasuguste tugiteenuste domineeriv roll põhiülesande täitmise kõrval pannakse vastavusse tema reaalse sisu ehk toetamisega. Ühendasutuste käivitamine olla tema sõnul hea teenäitaja ka teiste valdkondade ja nende tugiteenuste olemuse ülevaatamiseks, sest riigieelarve koostamine ja jaotamine on selliselt lihtsam ja selgem, kui seda tehakse väiksema arvu riigiasutuse vahel (Anvelt 2009).

Vaatamata sellele, et 2007. aasta kevadel käis Pihl ühendamise idee välja ning hoidis teemat järjepidevalt üleval, rääkides, et idee on endiselt jõus, tutvustas ühendamise kava ning hoidis läbi ühendamise projektijuhi avalikkust kursis ka ettevalmistusprotsessiga, jäi poliitikute ringis avalik arutelu sel teemal võrdlemisi napiks. Võimaliku põhjusena leiab autor, et poliitikut ei osanud/tahtnud süvitsi analüüsida sellise reformi riske ja ohte, vaid nägid liitmise tulemina küllaltki üheselt vaid selget kasu (nt riigi raha kokkuhoid).

2.4 Sisekommunikatsiooni olukord PPA loomise eel, ajal ja järel

Lähtuvalt PPA moodustamise sisekommunikatsiooniplaanist (*Lisa 3*), võib muutuste perioodi ajaliselt jagada kolmeks:

- 1) **Muutuste eelne periood – 13.04.2007. a kuni 31.10.2009. a.** Perioodi algust markeerib aeg, mil siseminister käis välja idee ühendameti moodustamiseks ning vältab esimese planeeritud sisekommunikatsioonialase tegevuseni lähtuvalt tollases Politseiameti kommunikatsioonibüroos koostatud sisekommunikatsiooniplaanile.

Muutuste eelset perioodi iseloomustab sisekommunikatsioonis asjaolu, et enne ühendamist olid prefektuuridel, Politseiametil, Keskkriminaal- ja Julgestuspolitseil, lisaks ka Piirivalveametil ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametil kasutusel erinevate haldajatega üheksa eraldiseisvat siseveebi, mis tingis olukorra, kus oluline ühendameti moodustamist puudutav ja ka muu tööalane ühisinfo ei olnud kõikides kanalites liitmise eelsel ajal ühtne. Lisaks oli siseveebide näol tegu keskkondadega, kus infovahetus toimus ühesuunaliselt ning tagasisidestamise võimalus puudus. Et kommunikatsioonibüroo oli ameti moodustamise eel tsentraliseerimata ja igas üksuses tegutsesid kommunikatsioonispetsialistid ainiti oma lõigu kommunikatsiooniga, puudus ühtlus ja koordineeritus sisesuhtluses – see omakorda tingis olukorra, kus ühes piirkonnas oli kommunikatsioon põhjalikum, teises pinnapealsem, sõltuvalt kohapealsest initsiatiivist ja oskustest kommunikatsiooni efektiivselt juhtida ja suunata. Näiteks muutuste eelsel perioodil (1.10.2009) määrati Lõuna politseiprefektuuri regionaalset kommunikatsiooniüksust juhtima uus inimene, ka pressiesindajate ring regionaalses kommunikatsioonigrupis muutus nii arvuliselt kui ka koosseisuliselt kogu 2009. aasta vältel, mistõttu võib öelda, et stabiilselt toimetavat kommunikatsioonitiimi ei tekkinud.

Muutuste kommunikatsiooni silmas pidades tuleb märkida, et sel perioodil toimus kogu tegevus praktiliselt ministeeriumis ja protsessi läbiviimise ning kommuniqueerimisega oli sel

perioodil seotud võrdlemisi vähe inimesi, kelle peamiseks eesmärgiks ses protsessifaasis oli eeskätt seaduse ettevalmistamine. Kuigi sel perioodil toimetasid juba mõned ühendamise töörühmad, oli kommunikatsioonivallas eesmärgiks ainiti läbi mõelda moodustatavas ametis oleva kommunikatsioonibüroo funktsioonid ning ühtlasi alustada ühtse siseveebi keskkonna loomist. 2009. aasta sügisel moodustati siseministri käskkirjaga juba konkreetsemalt ühendameti loomisega tegelev töörühm, mille liikmeteks olid erinevate valdkondade vastutavad, ühtlasi liitus ses etapis protsessiga kommunikatsioonitöötaja politseist.

2) Muutuste aegne periood – 1.11.2009. a kuni 31.01.2010. a. Periood hõlmab intensiivset kommunikatsioonietappi, mil lähtuvalt sisekommunikatsiooniplaanist eesolevaid muudatusi asutusesiseselt siseveebi vahendusel kajastati.

Ka muutuste kommunikatsiooni aktiivsel ajal kasutati vastloodud ametis endiselt üheksat eraldiseisvat siseveebi. Kõikidel töötajatel oli erinevatesse siseveebidesse küll ligipääs ning kommunikatsioonibüroo postitas olulisemad organisatsiooniülesed teemad ühesuguselt kõikidesse siseveebidesse, ent olulisemad piirkondlikud teemad jäid ikkagi vaid ainult konkreetse üksuse siseveebi – vaatamata sellele, et amet oli ühinenud, puudus endiselt ühine inforuum. Sarnaselt teistele tugiteenustele koondati kommunikatsioonibüroo ameti moodustamise ajal ühe katuse alla – selleks, et töökoormust paremini jagada, olla paindlikumad meediakanalite teenindamisel ning aktiivsemad proaktiivses kommunikatsioonis. Suurimaks muutuseks seejuures oli, et büroo ehitati üles funktsioonipõhiselt jagunedes omakorda sise- ja väliskommunikatsioonitalituseks. Kuigi kommunikatsioonijuhtimine toimus nüüd keskselt, jäid prefektuuride juurde pressiesindajad ja sisekommunikatsioonispetsialistid. Et ka regionaalsel tasandil töötavad pressinimesed olid nüüd keskaparaadi alluvuses, ühtlustas see oluliselt infovahetust büroosiseselt ja parandas olukorra, kus n-ö „üks käsi teadis oluliselt paremini, mis teine teeb“.

3) Muutuste järgne periood – 1.02.2010. a kuni 5.05.2010. a. Periood hõlmab aega, mil aktiivne ja sihipärane sisekommunikatsioon muutuste kommunikeerimisel lõppes ja järgnes jooksev teavitus kuni ajani, mil Lõuna prefektuuri siseveeb suleti ja mindi üle ühele ühisele PPA siseveebile.

Aprillikuus teatati, et vahetub senine kommunikatsioonibüroo juht, kuivõrd olulised teated jõudsid töötajateni aeglaselt ega aidanud neil mõista organisatsioonis toimuvaid protsesse. Töötajatele edastatud teates kirjutas tollane kommunikatsioonijuht järgmist:

- „*Tunnen, et kommunikatsioonibürood on hakatud tajuma suletuna ja oleme põhjustanud rahulolematust nii juhtide kui töötajate hulgas. Olen teinud büroojuhina vigu ning ei ole osanud mitmeid asju ette näha. Sellest tulenevalt ma teisest poolaastast büroojuhina ei jätka.*“

Ametist taanduva juhi asemele määrati uueks kommunikatsioonibüroo juhiks tollane Põhja piirkonna pressiesindaja. Uus juht, tema nägemus kommunikatsioonijuhtimisest ja selle võimalustest pani büroo uues suunas liikuma. Aina enam jagati vastutust oluliste teemade edastamisel just regionaalsetele kommunikatsioonigruppidele ning järjepidevalt anti tagasisidet tehtud tööd nii sisemises kui ka välimises suhtluses. Sellegi poolest võttis muudatustega kohanemine kommunikatsioonibüroos aega ja ega tagasiulatuvalt midagi enam ühendametiga kaasnevate muudatuste kommunikatsioonis parendada ei andnud. Infovahetuse ühtlustamiseks rakendati töösse 2010. aasta 6. mail ühtne PPA siseveeb, mille kasutuselevõtt tähendas kõikide teiste üksuste seniste siseveebide töö lõpetamist. Endiselt toimus ka uues ühtses siseveebis infovahetus ühesuunaliselt. Muutuste järgselt arendati siseveebi põhjalikult edasi, muuhulgas lisati uudistele ja teadetele kommenteerimisvõimalus, mis aitas parandada tagasiside andmise võimalust ja diskussiooni tekitamist. Nagu kõiki teisi tugitegevusi saatis ka kommunikatsioonibürood muutuste ajal ja järel töötajate (ametikohtade) vähendamise tendents rahalise kokkuhoiu eesmärgil.

Eelpool kirjeldatud etappide kaupa on sisesuhtlust Lõuna regiooni siseveebis analüüsitud uurimistulemusi kajastavas peatükis.

3. UURIMISÜLESANNE JA METOODIKA

3.1 Uurimisülesanne

Uurimistöö eesmärgiks on siseveebi muutust käsitlevate tekstide analüüsi, läbiviidud süvaintervjuude ja diskursusanalüüsis uuritud väliskommunikatsiooni sõnumite põhjal:

- uurida Lõuna prefektuuri sisemisi kommunikatsiooniprotsesse muutuste perioodil;
- uurida, kuidas toimus muutuste kommunikatsioon töötajatele siseveebi kanalis, millist oodatud kasu ja väärtusi siseveebis edastati ning milliseid tähendusi seeläbi loodi;
- uurida, kuidas põhjendati ühendameti loomise vajadust ja sellest saadavat kasu Lõuna prefektuuri juhtidele ning milliseid tähendusi antud sõnumitega loodi;
- uurida, kas ja kuidas erinesid muutuste perioodil antud sõnumid sise- ja väliskommunikatsiooni võrdluses.

3.2 Metoodika

Uurimisülesande lahendamiseks viis autor läbi tekstianalüüsi muutuste eel, ajal ja järel Lõuna (politsei)prefektuuri **siseveebi postituste põhjal**, viis läbi **struktureeritud süvaintervjuud** Lõuna prefektuuri juhtidega ning lisaks ka **väliskommunikatsiooni diskursusanalüüsi** kõrvutamaks asutusesiselt ja -väliselt antud sõnumeid seotult ühendameti moodustamisega.

Kuigi uurimistöö fookuses on tinglikult Lõuna prefektuuri muutuste kommunikatsioon (valim on koostatud Lõuna piirkonna siseveebi tekstidest, süvaintervjuudes esinevad vastava piirkonna juhid ning uurimistöö autor on osalusvaatlejana niisamuti selle regiooni töötaja), on uurimistulemused üldisemalt taandatavad ka kogu süsteemile. Seda põhjusel, et muutuste perioodil sisekommunikatsioonis edastatud teated siseveebis olid kõikide liidetavate siseveebides suures osas ühtsed, ka väliskommunikatsiooni sõnumite analüüs kajastab üleüldisemalt meediamaastikul toimunut ning intervjueeritavate arvukas ja kõiki töövaldkondi esindav ringkond võimaldab järeldada, et tulemustes ei ole kajastatud ainiti ühele piirkonnale eripärased hoiakud, vaid pigemini asutuses kinnistunud laiahaardelisemad arusaamad.

Meetod: siseveebi postituste tekstianalüüs

Ühendamise eel ja ajal oli Lõuna piirkonna töötajatele üheks põhiliseks infokanaliks regiooni siseveeb. Autor analüüsis ses avaldatud uudiseid nii PPA moodustamise eel, ajal kui ka järel, kuniks ühtsele siseveebile üle mindi ja regiooni siseveebi kasutamine lõpetati. Vaatlusalusel

perioodil (13.04.07-5.05.10) lisati Lõuna siseveebi 3721 uudisteadet, ühes kuus keskmiselt 99 teadet. Tüpoloogiliselt jagunesid postitused infoteadeteks, organisatsiooni uudisteks, ajakirjandusest vahendatud uudisteks, protokollide kokkuvõteteks, ametlikeks pöördumisteks, meelelahutuslikeks uudisteks ning reklaamteadeteks.

Perioodi vältel 102 juhul postitati siseveebi ühendameti moodustamisega kaasnevaid olulisemaid muutusi käsitlevaid postitusi, mis jagunesid tüpoloogiliselt ajakirjandusest vahendatud uudisteks, organisatsiooni uudisteks ning protokollipõhisteks nõupidamiste kokkuvõteteks. Neist pea pooltes, 52 postituses, oli(d) esindatud sõnum(id), mis põhjendas(id) ühendameti moodustamise vajalikkust või viitasid ühendamisest saadavale kasule. Siseveebis avaldatud muutusi käsitlevad kajastused on välja toodud lisades (*Lisa 4*). Lisaks on siseveebis avaldatud ühendameti moodustamist käsitlevad tekstid kantud joonisele (*Lisa 5*), kuhu on ühtlasi lisatud organisatsioonisiseseid muutused ning samal ajal meedias ühendameti moodustamisega seostunud kajastused.

Muutusi käsitlevate siseveebi postituste koondamisel arvestati, et sisuliselt oleks tegu postitusega, mis põhjendavad või annavad ülevaate eesolevatest muudatustest ning hõlmavad seejuures (ka varjatud) sõnumit muudatuste vajalikkusest või selle kasutegurist (näiteks: suurem turvalisus, efektiivsuse kasv, teenuse kvaliteedi kasv jne). Väikeprotsesside muudatuste (nt asjaajamiskorra või infotehnoloogilised muutused) kommunikatsioonile antud uurimistöös ei keskenduta, kuna nendes teadetes ei sisaldu uurimistööks vajaminevat infot.

Ühendamise eelsel ajal: Lõuna siseveebis esines vaatlusalusel perioodil 63 postitust, mis käsitlesid ühendametiga kaasnevaid muudatusi, neist 35 kandsid sõnumit ameti moodustamisest saadavast kasust. **Ühendamise ajal:** Lõuna siseveebis avaldati 24 postitust, mis käsitlesid ühendameti moodustamisega kaasnevaid muudatusi, neist pooltes, 12-s postituses, oli(d) esindatud sõnum(id), mis põhjendas(id) ühendameti moodustamise vajalikkust või viitasid ühendamisest saadavale kasule. Tegu on perioodiga, mil muutuste kommunikatsiooni aluseks oli sisekommunikatsiooniplan. **Ühendamise järgsel ajal:** Lõuna siseveebis käsitleti ühendameti moodustamisega seotud temaatikaid 15 juhul, neist 5 kandsid ka kasutegurit kandvat sõnumit, seda küll sel perioodil enamasti juba vastanduva sõnumi näol algselt väljakäidule. Sel perioodil oli sisekommunikatsiooni plaanist lähtuvalt aktiivne ülemineku periood lõppenud ning jätkati protokollipõhist infovahetust siseveebis.

Meetod: struktureeritud süvaintervjuude analüüs

Struktureeritud süvaintervjuude eesmärgiks oli uurida, kuidas vastajad ehk Lõuna piirkonna juhid hindavad ning tõlgendavad sisekommunikatsiooniprotsesse muutuste perioodil – ühendameti moodustamise eel, ajal ja järel. Süvaintervjuude vastused võimaldasid ühtlasi tuua selgitavaid näiteid siseveebi postituste analüüsil saadud andmestikule. Süvaintervjuu küsimused olid jaotatud teemablokkidesse, kus sissejuhatavalt uuriti vastajate arvamusi ja hinnanguid PPA ja prefektuuri identiteedist ning infoliikumisest neis. Põhjalikumalt keskenduti sellele, kui läbimõeldud, piisav ja põhjendatud oli muutuste sisekommunikatsioon ametite liitmise eel ja järel ning lõpetuseks uuriti vastajate varasemaid kogemusi sarnastes liitmisprotsessides osalemisel (*Lisa 6*). Kokku hõlmas süvaintervjuu 17+2 küsimust. Lisaküsimused esitati juhtidele, kel oli varasemaid kogemusi asutuses toimuvate suurte struktuuriliste muudatustega. Süvaintervjuude valimi moodustasid Lõuna prefektuuri tipp- ning keskastme juhid, kes töötasid asutuses juhtivatel positsioonidel nii ühendameti loomise eel kui ka järel). Valimisse kuulusid kõikide töövaldkondade esindajad – korrakaitsepolitsei, kriminaalpolitsei, piirivalve, kodakondsus- ja migratsioon ning koordinatsioon. Süvaintervjuu valimi moodustasid arvuliselt 10 Lõuna prefektuuri juhti. Intervjueeritavate hulga (10) tingis autori seisukoht, et kuivõrd Lõuna prefektuuri näol on tegu suure asutusega (arvukalt keskastme juhte), ei saa tugineda analüüsis ainult üksikutele seisukohtadele ja hinnangutele – suurem intervjueeritavate hulk annab tõepärasema ja adekvaatsema pildi mitte ainult tippjuhtkonna informeeritusest muutuste perioodil, vaid ka keskliinis positsioneerivate juhtide seisukohtadest, kellel on oluline roll infoedastusel reatöötajani. Valimi moodustamisel rakendati süvaintervjuudesse homogeenne valim ehk juhid, eeldusel, et nemad on asutuses parimini informeeritud vastuvõetud otsustest ja asetleidnud muutustest. Regiooni võtmeisikute küsitlemine annab ülevaate sellest, kuidas ja millisel määral ametitasandil edastatav info muutustest prefektuuri juhtideni jõudis. Juhtide informeeritus muutuste protsessist võimaldab ühtlasi kaudselt hinnata, kuivõrd põhjalikult said nemad omakorda teavet reformi protsessist edastada reatöötajatele. Reatöötajate keskmisest informeeritusest ja arusaamast ühendameti moodustamise vajalikkusest saab ülevaate juba PPA sisekliima uuringust, mis avaldati 2010. aastal (*Sisekliima... 2010*).

Meetod: väliskommunikatsiooni diskursusanalüüs

„Diskursuse analüüs“ kui mõiste on tänapäeva erialakirjanduses omandanud väga laialdase spektri, hõlmates laiendatult kõikimõeldavaid tüüpe teksti- ja keeleanalüüse. Kitsamas tähenduses võiks diskursuse analüüsi defineerida, andes tähenduse just väljendis kasutatavale

mõlemale sõnale: „diskursus“ tähendab harilikult tegelikke juhtumeid, kus toimuvad kommunikatsioonilised tegevused keele vahendusel (igasugune kõne, kirjutamine või viipamine) ja „analüüs“ selles tähenduses on metodoloogiline protsess, mille käigus üritatakse vastata kõikvõimalikele küsimustele, mis kerkivad diskursust vaadeldes. Seega võiks „diskursuse analüüsi“ kirjeldada kui tegevust, mille käigus uuritakse teaduslikult kommunikatsioonis reaalselt kasutuses oleva keele struktuuri ja funktsioone (Johnstone 2008).

Diskursuse analüüs on oma olemuselt paratamatult kasutatava keele analüüs. Sellisena ei saa seda siiski piiritleda, vaid keeleliste vormide kirjeldamisena sõltumatult nendest funktsioonidest, mille tarbeks needsamad vormid on arendatud, inimsuhetes kasutamiseks. Kuigi mõned keeleteadlased võivad keskenduda vaid keele formaalsete tunnuste määramisele, peab diskursusanalüüsi läbiviija pöörama tähelepanu ka sellele, mille tarbeks seda keelt kasutatakse (Brown & Yule 1983).

Diskursuse analüütikud töötavad tekstide ehk diskursuse fragmentidega, mis on piiritletud ja käsitletavad tervikutena, seejuures töö käib „tekstist“ väljapoole – saamaks aru nende kontekstidest ja üritamaks tuvastada põhjuseid miks „tekst“ on just selline nagu ta on, aga mitte teistsugune (Johnstone 2008). „Tekst“ selles tähenduses ei pea tingimata olema kirjalik allikas, tekstiks võib vabalt olla ka suuliselt või muul viisil esitatud teksti transkriptsioon. Et väliskommunikatsiooni analüüsis on uurimistöö sisendiks ajakirjanduslikud tekstid, tuleks siinkohal arvestada ajakirjanduskeele ja selle eripäradega. Conboy (2007) toob välja kaks peamist eripära, mis iseloomustavad ajakirjanduskeelt – esiteks vähendavad ajalehed tihtipeale maailma (või lahitava probleemi) keerukust ja teiseks puudub tihtipeale ajalehe tekstides kontekst, seda eelkõige just mahupiirangutest tulenevalt. Nimetatud puuduste esinemine ajakirjanduslikes tekstides võiks esmapilgul ohustada analüüsitava diskursuse kvalitatiivsust (konteksti vähesus ja teema liigne lihtsustamine võivad mõjutada analüüsi sisukust), kuid samas tuleb autori arvates ajakirjandusliku diskursuse analüüsi positiivse küljena näha just neidsamu eripärasid – kuna ajakirjanduslik fookus püsib diskursusel igakordselt lühiaegselt ja hüppab sellele tagasi iga uue muutuse ilmnemisel (eelkõige just avalikkust erutava arengu ilmnemisel) on võimalik analüüsida diskursust pikemas ajaperioodis, vaadeldes ja kaardistades selle metamorfoose ja muutuvaid fookuseid.

Fairclough' sõnul on tekstianalüüs vaid üks osa diskursuse analüüsist. Tekst hõlmab endas tähemärke, mille baasil luuakse sisu, ka interaktsiooni ja sotsiaalsed konteksti - need on diskursuse elemendid, ning Fairclough näeb ette nende elementide süstematiseeritud diskursuse analüüsi, mille rakendamisel on kolm etappi: kirjeldus, interpreteerimine ja seletamine. Esmalt analüüsitakse ja kirjeldatakse teksti omadusi, seejuures juba tõlgendatakse teksti ja interaktsiooni omavahelist suhestumist ning mõju, kõige lõpuks selgitatakse ja tehakse järeldusi interaktsiooni ning sotsiokultuurilise konteksti omavahelistest seostest (Fairclough 2001).

Magistriõppes läbis uurimistöö autor Tartu Ülikoolis kursuse „Diskursusanalüüs“, mille käigus valmis osana magistritööst uurimistöö „Väliskommunikatsiooni diskursusanalüüs kolme ameti ühendamise eel ja järel“. Selles diskursusanalüüsis oli autori eesmärgiks uurida, kuidas põhjendatakse väliskommunikatsioonis ühendameti loomise vajalikkust. Ühtlasi uurida, millisena kirjeldatakse ühendamisest saadavat kasu, kuidas kirjeldatakse liitmisprotsessiga kaasnevaid muudatusi. Kuivõrd diskursusanalüüs võimaldab süvitsi uurida ka tekstides kasutatud sõnavara, grammatikat ning teksti struktuure, vaatles autor, kas tekstides esineb mitmetähenduslikkust, metafoore, peidetud sõnumeid, milliseid võtmesõnu kasutatakse, kas tegu on formaalsete/mitteformaalsete tekstidega. Lõpetuseks jälgis autor, kas tekstis esinevad tõlgendused muutuvad diskursuse vältel, kuidas muutuvad sõnumid vastavalt ühiskondlikule ja sotsiaalsele kontekstile ning millised on võimupositsioonid tekstides. Autor otsustas just diskursusanalüüsi kasuks, kuivõrd tegu on tekste põhjalikult süstematiseeriva ja analüüsiva metoodikaga. Ühtlasi võimaldab Fairclough' raamistik lihtsasti tekstianalüüsi läbi viia ka neil, kes varasemalt keeleteadustega süvitsi kokku puutunud ei ole.

Artiklite valimi moodustamisel koondas autor politseile meediamonitooringu teenust pakkunud ETA monitooringusüsteemi kaudu kajastused perioodil 2007-2011, mis käsitlesid ühendameti moodustamise vajalikkust. Valim koostati kvalitatiivselt ehk kui ühesisuline uudislugu avaldati mitmes paberväljaandes või *online*-kanalis, kaasati valimisse neist vaid üksainus, mis oli põhjalikum ja/või sõnumite poolest selgem. Sellise lähenemise tulemusena vastas otsingukriteeriumitele materjalide kogumisel 31 artiklit, neist 20 Postimehes (sh *online*), 4 ERR uudisteportaalil, 4 Eesti Päevalehes (sh *online*) ja ülejäänud 3 teistes kanalites (Lisa 9).

Artiklite esmasel analüüsil täheldas autor kolme kommunikatsioonietapi eristumist, mida iseloomustas tugevasti põhisõnumi muutumine. Aastatel 2007-2008 oli selleks „illusioon ühendametist“, aastatel 2008-2009 „masu-aeg“ ning 2010-2011 „ärkamise aeg ehk kainenemine“. Täiendavaks süvaanalüüsiks valis autor igast nimetatud ajaetapist ühe artikli, mis oma olemuselt oli kõige tüüpilisem perioodile ning sisaldas analüüsiks vajaminevaid sõnumeid selle näol, mis on liitmisest saadav kasu – neid kõige iseloomulikumaid artikleid analüüsis autor Fairclough’ diskursusanalüüsi meetodil.

Kolm põhjalikumalt analüüsitavat artiklit said välja valitud põhitingimusel, et tegu ei tohiks olla PR-teatega, vaid autori individuaalse uurimistööga, lisaks pidid artiklid vastama ka ajateljel väljatoodud iseloomulikule perioodile. Tegu oli ühtlasi kõige pikemate, tüüpilisemate ja sisukamate artiklitega, mis heidavad pilgu otse probleemile ning vastavad kõige selgemini küsimusele, miks ühendasutus siis ikkagi loodi. Samas näidates seejuures ilmekalt, kuidas sõnum ajaperioodil kategooriliselt muutub. Ka kõneisikutena figureerivad neis artiklites võimalikest kõige adekvaatsemad arvamusiidrid: ühel puhul ühendamise projektijuht Marek Helm ning kahel korral PPA peadirektor Raivo Küüt. Süvaanalüüsiks valis autor:

- 1) „**Mammutameti loomine kärbib mundrita abiteenistujate hulka**“ (Kagge 2008);
- 2) „**Politseiridu ootab uuel aastal ilmselt ees koondamine**“ (Roonemaa & Rand 2009);
- 3) „**Politseinikest ja piirivalvuritest klienditeenindajad mässu piiril**“ (Anvelt 2010).

4. UURIMISTULEMUSED

4.1 Lõuna prefektuuri siseveebi analüüs (13.04.07-5.05.10)

Siseveebi postitused ühendamise eel (13.04.2007-31.10.2009)

Sel perioodil siseveebis avaldatud teadete ja uudiste analüüsimisel ilmnes, et siseveeb oli keskkonnaks, kus edastati töötajatele peamiselt lühiteateid, milles teavitati töötajaid enamasti sellest, mis täna asutuses teoksil ja päevakajalist:

- „Täna on peamajas kolleegid Soomest“
- „Täna kell 13.30 kohtuvad korvpallis Valga ja Jõgeva. Nagu ikka, Turu tn. spordihoones“
- „Ivar Dubolazov puhkab tänasest“

Sisulise info edastamine ses keskkonnas oli antud perioodil üldjuhul puudulik ja olulise info vahendamine töötajatele pigemini juhuslik. Lisaks lühiteadetele oli silmatorkav ka asjaolu, et siseveebi vahendati ajakirjanduses avaldatud tekste, mis hõlmasid üldisemalt politseitööd, aga ka organisatsioonisiseseid protsesse ja ühendameti moodustamise temaatikat:

- „Ajaleht Koit: Vastse-Kuuste noored animaatorid koguvad kuulsust“
- „Tartu Postimees: Liikluspolitsei tirib huligaanid liistule“
- „Eesti Päevaleht: Jõuametite ametnikke ootab suur koondamine“

Küsitav on, millise sõnumi annab see töötajatele, kui organisatsioon kõneleb nendega lühiteadete vormis või jagab töötajate jaoks olulisi sõnumeid (sh muutuste kohta) väliste tekstide vahendusel. Analüüsimisel ilmnes, et harvadel juhtudel esines siseveebis sel perioodil postitusi, kus edastati organisatsioonisisest olulist infot töötajatele otse algallikast, mis tähendab, et hulk sisulistest postitustest olid vahendatud just erinevatest meediakanalitest.

Lõuna siseveebis esines vaatlusalusel perioodil 63 postitust, mis käsitlesid ühendametiga kaasnevaid muudatusi, neist 35 kandsid sõnumit ameti moodustamisest saadavast kasust. Ka siin kerkis küllaltki tugevasti (12 juhul) esile tendents, et sisend sisemiseks suhtluseks saadi meediast. Näiteks avaldati siseveebis päevalehest pärinev uudis, milles ajakirjanik spekuleeris, et osad ametikohad ühendametis tõenäoliselt kaotatakse, kuigi Pihl ise oli kõnelenud ainiti dubleerivate funktsioonide ühendamisest:

- „Jah, juriidilises mõttes kaovad ära kaks eraldiseisvat ametit. Praegused piirivalve- ja kodakondsusametid muutuvad ilmselt eraldi osakondadeks ühtses politseiametis. Jah,

kahjuks peab hulk personalitöötajaid, raamatupidajaid, eelarvestajaid, dokumendihaldureid, tehnikuid, hankijaid ja muid tugiteenistujaid endale uue töö leidma, sest ei ole ju mõtet nii suurt abiarmeed palgal hoida ning praegu kolmes ametis eraldiseisvaid valdkondi dubleerida.“ (PM, 18.04.2007)

Selle ja ka teiste meediast vahendatud uudiste korral, mis käsitlevad otseselt hulga organisatsiooni liikmete tulevikku, ei ole nähtud vaeva asutusepoolse kommentaari lisamisega. Rida küsimusi, kes ja millal teeb vastava otsuse ning kas, kes ja mis ajaks peaksid asutusest lahkuma, on jäetud vastamata – ent teema on samas näiliselt sisemises suhtluskanalis tõstatatud. Arusaadavalt oli ühendamistemaatika sel ajaetapil toores ja asjaolud ebaselged, ent ka sellesisuline kommentaar asutuselt ei oleks kuidagi väär või üleliigne – vaikimine ja inforuumi näiline täitmine meediatekstidega selle asemel, et ise olla kõneisikuks, on aga vastuvõetamatu. Seda enam, et meedias, vaatamata infonappusele, Pihli planeeritavat reformi liidetavad asutused põgusalt kommenteerivad, ent sissepoole infot ei jaga.

Reformiplaan tuli ühes uue siseministri ametisse asumisega küllaltki ootamatult ja selle tagamaid ei osanud paljuskki peale ministri enda keegi õigupoolest kommenteerida. Sellegi poolest on nii mastaapse ühendamise korral äärmiselt oluline, et asutus töötajatega ise suhtleks ega laseks välisel kommunikatsioonil võtta kandvat positsiooni sisesuhtluses. Igati kohane oleks infonappuse korral teha kommunikatsioonivallas tihedamat koostööd siseministeeriumiga, et sõnumid edastataks otse töötajateni liinis ülevalt-alla, vältimaks olukorda, kus ministeerium kõneleb oma allasutustega meedia vahendusel. Muret infopuuduse osas ei tundud ainiti sisesuhtluses ja teema tõstatati Ain Seppiku poolt ka ajakirjanduses:

- *„Kõigile peab selge olema, et pärast järjekordseid reforme politsei meid paremini ja kiiremini aitab. Mingit suuremat eesmärki ju sellisel ühendamisel olla ei saagi. See veendumus ei saa aga põhineda usul või siseministri sõnadel, on vaja argumente ning veenvaid uuringuid. /.../ Eesti politsei tervisega pole minu arvates lahti midagi ning pigem on tegemist kommunikatsiooniprobleemidega. Siseministeeriumil oleks aeg aru saada, et teatud ajal tuleb kabinetivaikusest välja tulla ning ka rahvale asju ausalt ja arusaadavalt seletada.“ (PM, 18.06.2008)*

Võib arvata, et sellise pikaajalise praktika juurdumine sisesuhtluses tõstis töötajate silmis märkimisväärselt ajakirjanduse usaldusväärsust organisatsioonisisest olukorrast kõnelemisel ning tingis pikemas perspektiivis olukorra, kus olulist infot ei oodatudki saadavat

organisatsioonist, vaid pigemini mõnest päevalehest – sest sisesuhtluses oli sellist praktikat juba pika aja vältel (enesele teadmata) juurutatud. Ühelt poolt on meediatekstide vahendamine sisemistesse infokanalitesse selgitatav just infonappusega ministri plaanidest, teisalt võib põhjuseid otsida aga ebapädevast (kommunikatsiooni)juhtimisest. Seda kirjeldab ilmekalt siseveebi postituste tüpoloogiline jaotus, mis jätab kanalist mulje kui infostendist või ajalehe kuulutuste rubriigist. Silmnähtavalt on kvaliteedi kõrval enam panustatud postituste kvantiteedile arvestamata seejuures, kes on sihtgrupiks ja millist infot oleks töötajatele tarvis.

Organisatsiooni omapostitusi, mis käsitleks ühendametiga kaasnevaid muudatusi, esines ühendamise eelsel perioodil Lõuna siseveebis 22 juhul ning sisuliselt oli tegu informatsiooniga, kuidas näeb välja ja millises faasis on ühendamisprotsess, lisaks kajastati selle kõrval kokkhoiu temaatikat, mille tingis ühelt poolt ühendamise sisupoolelt tugitegevuse tsentraliseerimine ja optimeerimine, teisalt aga ka 2009. aastal Eestit tabanud majanduslangus, mis survestas eelarvega toimetulekuks säästlikkusele:

- *„Elu on pidevas muutumises. Ei pääse meiegi kokkuhoidlikkusest, meil tuleb otsida efektiivsust oma töö korraldamisel, leida uusi lahendusi, et meile usaldatud eelarveliste vahenditega pakkuda inimestele paremat sisejulgeoleku teenust. Just seetõttu toob ühendameti loomine endaga kaasa ennekõike tugiteenistuste töö ümberkorraldamise, paraku ka osade töökohtade kadumise.“ (27.02.2009)*
- *„Tõenäoliselt väheneb tugiteenustes töötavate inimeste osakaal tulevases ühendusasutuses orienteeruvalt 20 protsenti. Inimesed, kellele vastavas büroos tööd pakkuda ei ole, koondab kokku personalibüroo värbamistalitus. Nende ülesandeks saab ametikohata jäänud töötajatele sobivate võimaluste otsimine ja pakkumiste tegemine töötamaks põhivaldkonnas.“ (26.09.2009)*

Enne 2009. aastat, praktiliselt 2008. aasta lõpuni oli muutuste kommunikatsioon siseveebis juhuslik ja sageli väliskommunikatsioonile tuginev. Meedia poolt tõstatati sel perioodil nimelt korduvalt mitmeid väga olulisi teemasid – milline on ühendamise sisuline eesmärk, saadav kasu, kaasnevad riskid ning lähemini ka juba, milliseid isikkoosseisulisi ja organisatsioonikultuurilisi muutusi ühendamine kaasa võib tuua. Leevendust infopuudusele pakkusid küll läbiviidud ühendameti infopäevad (2007 ja 2008), kus tutvustati ühendamise kava, laiemat tausta ja motiive, ent Lõunas kahe aasta vältel läbiviidud neljast infopäevast üks oli vaid kutsetega osalejatele, teisel juhul oli kehtestatud infopäevale osalejate piirarv ning infopäeval, mis oli avatud kõikidele soovijatele, osales lõppkokkuvõttes vaid 75 Lõuna

piirkonnas töötavat ametnikku 800-st. Olukord sisesuhtluses paranes mõnevõrra 2008. aasta lõpul, mil siseveebidesse hakati regulaarselt lisama ühendameti töögrupi kohtumiste protokolle ning planeerimisprotsess oli seeläbi nähtavam. Tulenevalt reformi mastaapsusest oli kõikvõimalike töögruppide ja seetõttu ka kohtumiste protokollide avaldamise sagedus tihe (keskmiselt 2-3 tk kuus), lisaks avati üldises Eesti Politsei siseveebis eraldi rubriik „ametite ühendamine“, ent kogu sisesuhtlus (protokollid ja viited) eeldas reatöötajalt paljuski iseseisvat tööd kogu info seast enda jaoks olulise väljaselekteerimisel, ka tõlgendamisel, sealhulgas protokollilise kantseliidi rahvakeelestamisel:

- *„Töörühma hinnangul on tsentraliseeritud tugiteenuste edukal toimimisel kindlad eeldused. Keskasutus saab olema tugev ja kompetentne.“ (10.02.2009)*
- *„Tugitegevuse tsentraliseerimise osas on ametite ühendamise töörühm võtnud eesmärgiks maksimaalselt tsentraliseerida täna koha peal teostatavat tugitegevust. See toob endaga kaasa teenuse ühtlase kvaliteedi üle Eesti, samas vabastab prefektuuri juhi paljudest majandusotsuste tegemisest ning jätab prefektuuri juhtkonnale rohkem aega tegeleda põhitegevuste juhtimisega.“ (27.02.2009)*

2009. aastal vähenes oluliselt ajakirjandusest siseveebi vahendatud uudiste osakaal ning lisaks protokollide vahendamisele tehti sama aasta sügisel ka esimesed sammud ses suunas, et organisatsioon omaloodud uudisteadetes kriitilisel teemal lõpuks sõna võttis ja töötajatele infot vahendas, otsuse kohta põhjendusi jagas (võimalikud koondamised tugiteenuses):

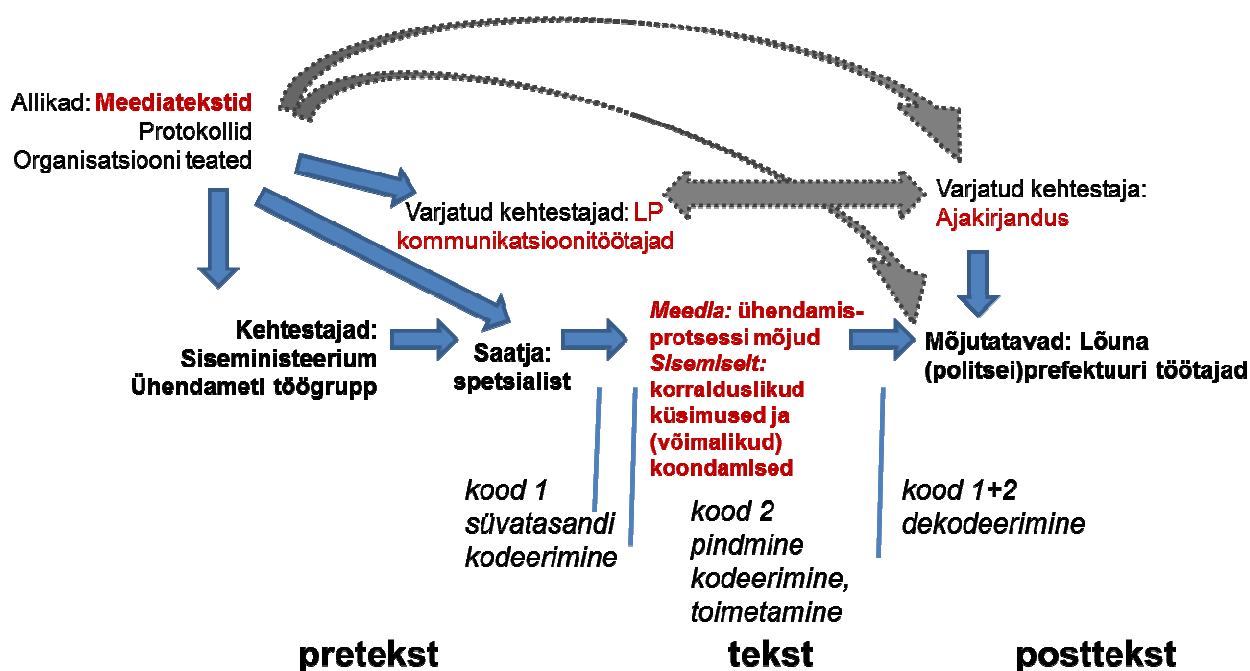
- *„Politsei, piirivalve ning kodakondsus- ja migratsiooni ameti ühinemisel toimuvad täna ümberkorraldused, kuid reformi käigus ei ole planeeritud ühtegi koondamist. Ümberstruktureerimise kandev mõte on tugevdada põhivaldkondi tugiteenuse efektiivsemaks ja paindlikumaks muutmise teel.“ (4.09.2009)*
- *Oktoobri lõpuga saavad tugiteenuste koosseisud valdavas osas kinnitatud ning on sellega seoses tekib osadel töötajatel koondamissituatsioon. Täna seisuga on koondatavate inimeste hulk kolme asutuse peale kokku orienteeruvalt sadakond, kellest suurem osa vabastatakse töölt 1. detsembril ning ülejäänud 31. Detsembril.“ (29.10.2009)*

Ühendamise eelsed siseveebi tekstid tähenduste võitlusväljal

Siseveebi tekstidest, mis olid keskkonda postitatud ühendamise eelsel perioodil, nähtub eelpoolgi väljatoodu, et materjalidena esinevad sõltumata võitlusväljal osalejatest vahelduvalt nii ajakirjanduslikud tekstid, kokkuvõtted nõupidamistelt ja vähemal määral ka organisatsiooni enda teated. Tekstide võitlusväljalt ilmneb, et kuigi domineerivaks osapooleks

sõnumite edastamisel ja teemade algatamisel oli Siseministeerium ja liitmist planeerinud ühendameti töögrupp, esinesid varjatud kehtestajatena preteksti faasis toimetajate näol ka kohalikud kommunikatsioonispetsialistid toimetajate rollis ning postteksti etapis tulenevalt meediatekstide kasutamisest sisemises kommunikatsioonis ka ajakirjandus ja ajakirjanikud, kes meedias avaldatu näol sisemist suhtlust mõjutasid. Teatud viisil juba kodeeritud sõnumid, mis tähendusväljal erinevatel liitmiseelsetel aegadel endale ruumi püüavad teha, liigituvad laiemalt selgitusteks, kuidas ühendamisprotsess läbi viiakse ning ajakirjanduse survele ka postitusteks, mis üritavad aru saada, kas ja mida liitmine tegelikult endaga kaasa toob sh võimalikud koondamised ja ka mitmed organisatsioonikultuurilised küsimused.

Siseveebi tekstid ühendamise eel



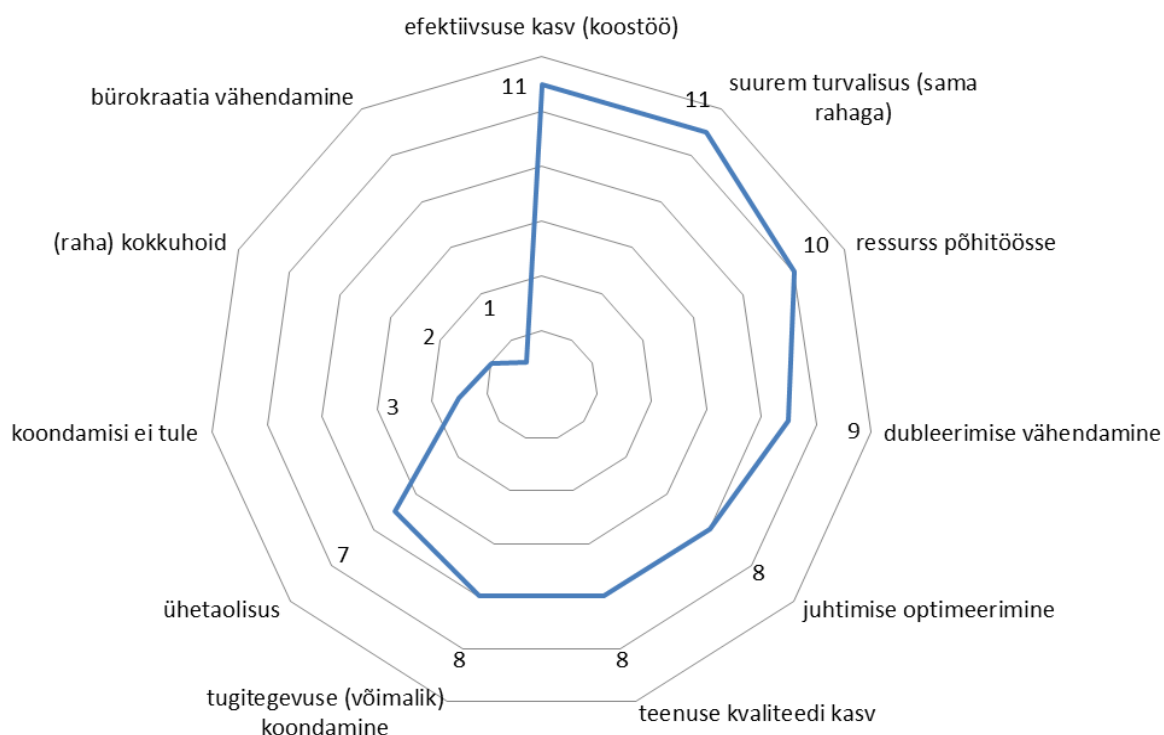
Joonis 6: Tekstide sümboolne võitlusväli Lõuna siseveebis ühendamise eel. Antud perioodi iseloomustab enim varjatud kehtestajana meedia roll sisekommunikatsioonis (autori koostatud ja täiendustega, algallikas: Lõhmus 2000: 157).

Sümboolsel võitlusväljal on väljatoodud sõnumid võitluse tulemus ja ühtlasi ka edasine võitlusvahend, mis vaatamata infonappusele kavandavast reformist ja perioodilistele vaikusestaadiumitele kommunikatsioonis üldisemalt kõlama jäid. Kogu info on omakorda suunatud mõjutatud vastuvõtjale, kes kodeerib teksti lahti vastavalt oma varasematele kogemustele ja teadmistele ning on sellest tulenevalt ka vastavalt tekstist mõjutatud. Et tekstid muutuste eelsel perioodil ei ole ühesuunalised, tekib selle sisu vastuvõtja jaoks konflikt, milliseid tähendusi tekst tema jaoks loob ning milliseid neist tähendustest omaks võtta. Antud puhul näiteks koondamiste temaatikat käsitledes annab sisemine- ja välimine meediasuhtlus

vastakaid sõnumeid, kus ühelt poolt rõhutakse, et inimressurss väheneb, teisalt kinnitatakse, et nii see ei ole, mööndes, et saavutada soovitakse ainiti efektiivsust:

- „Jah, kahjuks peab hulk personalitöötajaid, raamatupidajaid, eelarvestajaid, dokumendihaldureid, tehnikuid, hankijaid ja muid tugiteenistujaid endale uue töö leidma, sest ei ole ju mõtet nii suurt abiarmeed palgal hoida ning praegu kolmes ametis eraldiseisvaid valdkondi dubleerida.“ (PM, 18.04.2007)
- „Asja mõte on, et sama raha eest saab riik rohkem turvalisust kui varem kolme „politsei“ abil, millel on erinevad nimetused. Säästmine tuleb kolmes valdkonnas: logistika optimeerimine, dubleerivate funktsioonide optimeerimine ning juhtimisstruktuuride lihtsustamine ehk et meil oleks vähem ülemusi.“ (PM, 16.05.2007)

Eeltoodu on näiteks, kuidas sisepingestatud tekstis toimub võitlus vastuolulise sõnumiga ning millist pinget lisavad tekstile ses esitatud semantilised komponendid. Sõnumite analüüsil avanes muutuste eelsel perioodil siseveebis vaatepilt, kus tähenduste pilve tipus paiknesid sõnumid, et ühendamet võimaldab efektiivsemat koostööd valdkondade vahel, suunata enam ressursi põhitöösse ning seeläbi ka suurendada riigi sisejulgeolekut (Joonis 7).



Joonis 7: Tähenduste pilve siseveebis avaldatud muutusi kajastavates tekstides ühendameti moodustamise eel, millelt ilmneb, et enim rõhuti ajaperioodil sellele, et liitmise järel on võimalik senisest efektiivsemalt töötada ja seeläbi suurendada siseturvalisust. Joonisele on kantud siseveebis sel perioodil esinenud märksõnad absoluutarvudes, mis presenteerisid ühendamisest saadavat kasu (autori koostatud).

Küllaltki suur hulk loodud tähendustest pärinesid vähestest, ent sõnumite arvult rikkalikest tekstidest ajakirjandusest, mis siseveebi Lõuna töötajatele lugemiseks vahendati. Seetõttu võib arvata, et info kodeerimisprotsessis ei saanud lugeja üle ega ümber taustateadmise, et tegu ei ole mitte otsepöördumisega, vaid vahendatud meediatekstiga, mille toimetamisele on oma käe külge löönud asutuseväline isik ehk ajakirjandusväljaande töökas personal.

Siseveebi postitused ühendamise ajal (1.11.2009-31.01.2010)

Võrdlemisi lühikese vaatlusperioodi analüüsimisel ilmnes, et endiselt jätkati ühendameti töögrupis arutletud oluliste teemade edastamist töötajatele, kuigi formaalselt asendus ühendamise töögrupp nüüd juba konkreetsemalt PPA peadirektori või juhtkonna aruteludega. Selle kõrval said kommunikatsioonis olulisema rolli ka organisatsiooni enda võtmeisikud postitades teateid eesolevatest muutustest valdkonniti või teemade lõikes.

Tüpoloogilise jagunemise põhjal oli organisatsiooni uudispostituste osakaal muutuste kommunikatsioonis suurenenud võrdväärseks protokolliliste kokkuvõtetega ning ajakirjanduslike tekstide vahendamine raugenud (küll jätkati meediatekstide vahendamist teatud juhtudel teiste organisatsiooni puudutavate temaatikate käsitlemisel). Märgatav on ka postituste sisulise poole kvaliteedi tõus (selgemad sõnumid, konkreetsemad teemapüstitused), seda tõenäoliselt põhjusel, et kommunikatsioon oli plaanipõhine ja ettevalmistatud:

- „Kolme ameti ühendamisel oleme peamiselt rääkinud eesisevatest muudatustest. Hoolimata ümberkorraldustest ei muutu aga enamiku inimeste jaoks nende töö iseloom.“(9.11.2009)
- „1922. aastal loodud piirivalveorganisatsioonis on aastate jooksul kinnistanud teatud ühtsed arusaamad, mis organisatsiooni liikmed on omaks võtnud. Seda nii organisatsiooni juhtimise, karjääri ja pagunite kui ka organisatsiooni sümboolika näol. Nende väärtuste arvatav kadumine või sulandumine võib muidugi tunduda esmapilgul „fataalsena“. Samas olen ma kindel, et seni kuni piirivalvevaldkonnas töötavad inimesed hindavad ja au sees hoiavad aastatega kujunenud traditsioone ning sümboolikat, need ka püsivad.“(14.12.2009)
- „Efektiivsuse eesmärgist lähtuvad tugiteenused on uuest aastast tsentraliseeritud. Kodakondsus- ja migratsiooniamet on sellist töökorraldust mõnda aega rakendanud ja inimesed on sellega rahul. See annab meilegi lootust. Ühtse juhtimise alla viidud

töökorraldus aitab pikas perspektiivis vähendada kulusid , viia kokku parim teadmine ja lõpetada dubleerivad tegevused.“ (22.12.2009)

Postituste sisu kvaliteedi kasv on samas märgatav ka teistes teadetes, mis muutusi ei puuduta. Varasemad operatiivteated ametnike puhkustest ja „täna toimub“-stiilis teadaannetest on asendunud sisukamate postitustega. Üldine suunamuutus ja kvaliteeditõus on põhjendatav mitmete muudatustega alustades kommunikatsioonibüroo tsentraliseerimisest, funktsioonide ümberjaotusest kui ka paremast tagasisidestamisest ülalt-alla, keskaparaat-allasutus suunas.

Kui muutuste eelne periood oli enam kui kahe aasta pikkune ja selle vältel kommunikeeriti töötajatele etapiviisiliselt peamiselt reformi kava, väiksemaid planeerimisprotsesse ning eesootavaid struktuurilisi muudatusi, mille korral ajaline aspekt (millal reaalselt midagi muutub) oli vähemtajutavam, siis muutuste aegselt perioodil on ajaplaneerimine kommunikatsioonis oluliselt suurema tähtsusega.

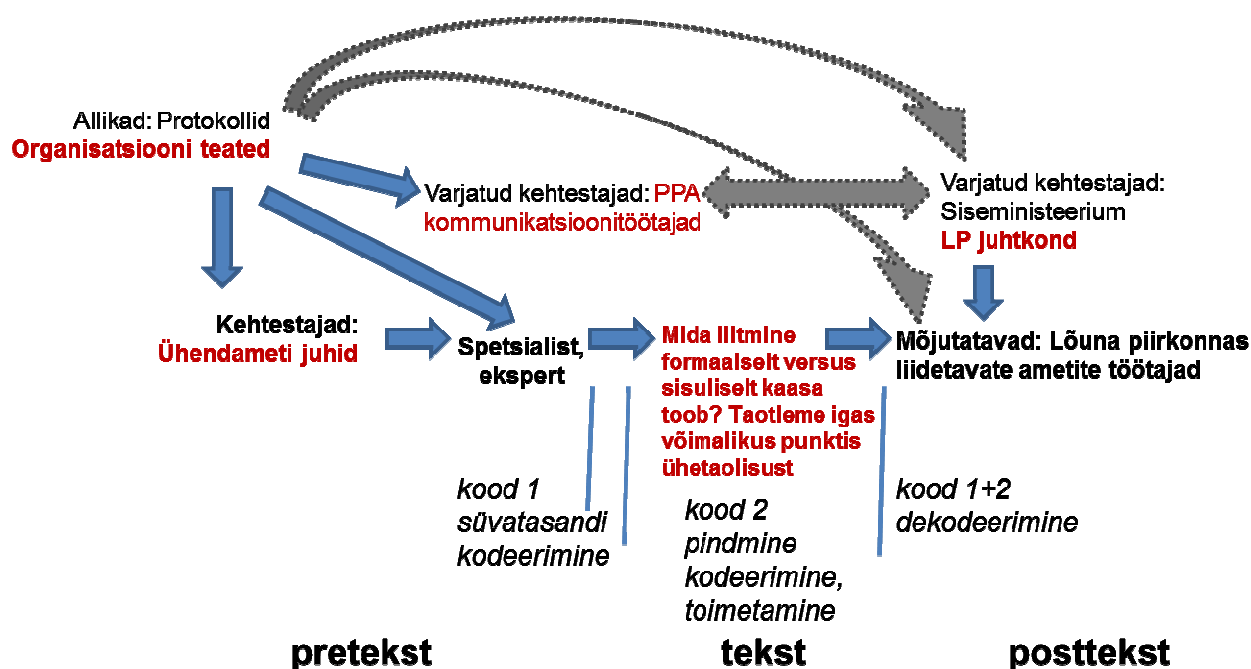
Keeruline on hinnata, kas asjaolu, et sisekommunikatsiooni plaani põhjal oli intensiivne periood muutuste kommunikatsiooniks paigutatud ühele kuule enne ametlikku liitmist, info vastuvõttu mõjutas. Küll võib oletada, et mõju info vastuvõtmisele avaldas see, et tihedam muutuste kommunikatsioon langes pühade perioodile ja jäi tõenäoliselt paljude töötajate jaoks seega liiga hiliseks, et enne 1. jaanuaril 2010 tööle naasmist õigupoolest mõista, kas ja mis nende jaoks täpselt muutunud on.

Ühendamise aegsed siseveebi tekstid tähenduste võitlusväljal

Ühendamise aegsel perioodil ilmneb tähenduste võitlusväljalt, et sisendina sisesuhtluses esinevad organisatsiooni enda uudised ja protokollipõhised kokkuvõtted. Ajakirjanduse mõju tähenduse väljale on kadunud ja domineeriv osapool senise siseministeeriumi ja ühendameti töögrupi näol vahetunud juba ametisse nimetatud ühendameti juhtidega.

Varjatud kehtestajatena on regiooni kommunikatsioonitöötajad asendunud keskaparaadi omadega ning postteksti etapis püüavad oma varjatud seisukohti kinnistada samas regionaalse taseme juhid Lõuna piirkonnas. Tähendusi loovad ses ajaetapis endiselt tugevad sõnumid ühendameti moodustamisega kaasnevast, eeskätt just ses osas, mida toob muutus kaasa igapäevatöös, ning vähemal määral rõhutakse ka kokkuhoiuvõimalustele.

Siseveebi tekstid ühendamise ajal



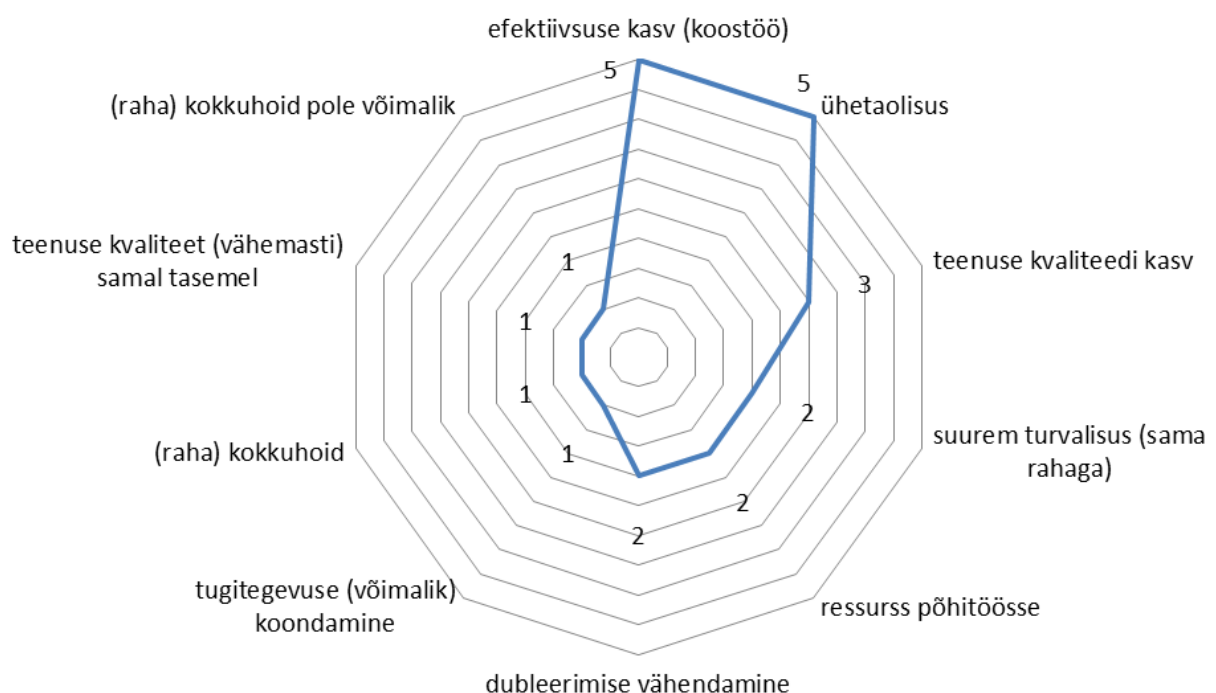
Joonis 8: Tekstide sümboolne võitlusväli Lõuna siseveebis ühendamise ajal. Ajaetappi iseloomustab organisatsiooni omateadete osakaalu suurenemine - peamiselt on see tingitud sisekommunikatsiooniplaani põhisest tööst, mis nägi ette sel perioodil intensiivset muutusi käsitlevat kommunikatsiooni (autori koostatud ja täiendustega, allikas: Lõhmus 2000: 157).

Ühendamise aegsel perioodil on tähenduste võitlusväljal sõnumid ametlikud, otseallikast ning suuremal osal juhtudest ka personaliseeritud ehk teisisõnu, kannavad selle autori ees- ja perenime. Ka olulisemate protokollipõhiste kokkuvõtete puhul on kasutatud kommunikatsioonitöötaja asemel asutuse juhti, andes seeläbi märku sõnumi olulisusest ning luues selliselt ka täiendavaid tähendusi sõnumi sisus. Kuivõrd mõjutatav, kes sõnumi lahti kodeerib, on liitmisprotsessi eelsel perioodil saanud erinevate kanalite kaudu (sisemine vastandatuna välissuhtlusele) küllaltki vastakaid sõnumeid, ka kehtestatud vaikust, on ta postteksti etapis mitte ainult mõjutatud selle konkreetse muutuste kommunikatsioonietapi sõnumitest, vaid jällegi oma eelnevatest kogemustest. Sellegi poolest on tekstide kodeerimine mõjutatava jaoks ühendamise aegsel perioodil mõnevõrra hõlpsam, kuna infoedastus on peamiselt ühesuunaline ega tekita täiendavaid konflikte. Seda peamiselt tänu planeeritud sisekommunikatsioonile, kus valdkonnapõhiselt selgitati igale töötajale tema tööala põhimõtteid ühendatud asutuses:

- „Politsei- ja Piirivalveametis jätkame korrakaitsevaldkonnas samal põhimõttel, mida oleme järginud viimased kaks aastat. Korrakaitsejuhtide baasil jääb toimima korrakaitse juhtgrupp, kes otsustavad, mida teha, kuidas teha ja millist taktikat kasutada.“ (3.12.2009)

- „Kodakondsus- ja migratsioonivaldkonna vaates on olulisim muutus järgmisel aastal seotud asjaoluga, et tänini on kodakondsus- ja migratsioonivaldkonda juhitud tsentraalselt. Tuleval aastal meie regionaalsed üksused iseseisvuvad, ehk siis hakkavad alluma prefektuuridele.“(11.12.2009)

Tähenduste pilve moodustamisel ja töötajatele muutuste aegsel perioodil antud sõnumite analüüsimisel selgus, et endiselt rõhutakse ühendamisega saadava kasu puhul teenuse kvaliteedikasvule, samas on väljalt äkitsi kadunud sõnum juhtimise optimeerimisest, asendudes jõudsasti uue sõnumiga, milleks on ühendametis taotletav ühetaolisus (kõiges, milles vähegi võimalik). Endiselt rõhutakse teenuse kõrval ka efektiivsuse kasvule ehk sellele, et üks ametnik on võimeline täitma senisest enam (erinevaid) tööalaseid funktsioone. Märkimisväärne on kahe uue sõnumi lisandumine muutuste aegsel tähendusväljal, milleks on esimesed reaalsust kajastavad väited, et teenuse kvaliteeti püütakse teatud positsioonis säilitada eelmise aasta tasemel (ei lubata kindlat kasvutrendi) ning nenditakse ka juba, et oodatud raha kokkuhoid pole majanduslanguse kontekstis reaalne (Joonis 9).



Joonis 9: Tähenduste pilve siseveebis avaldatud muutusi kajastavates tekstides ühendameti moodustamise ajal. Väljale on jõudsalt kerkinud positsioon, milles püütakse saavutada ühendametis ühetaolisust. Jätkub rõhumine teenuse kvaliteedi ja efektiivsuse kasvule. Joonisele on kantud siseveebis sel perioodil esinenud märksõnad absoluutarvudes, mis presenteerisid ühendamisest saadavat kasu (autori koostatud).

Et ajakirjandusest vahendatud tekstide osakaal sisesuhtluses vähenes ning aina enam pandi rõhku protokollilistele ülevaadetele, kus kantseliitlik kõne hõivas inimliku aspekti tähenduste

loomisel, on ka tähenduste pilv selle võrra hõredam. Sellegi poolest on näha, et algsed sõnumid on ka muutuste aegsel perioodil kommunikatsioonis edasi kandunud ega pole sisulist väärtust töötajate mõjutamisel minetanud.

Siseveebi postitused ühendamise järel (1.02.2010-5.05.2010)

Ühendamise järgselt kerkis üles palju muutustest tingitud väikeprotsessidega seonduvaid temaatikaid nagu arvete liikumine, aruandluskord, infosüsteemid, kuid selgitustöö jäi nende osas siseveebis pea olematuks. Sellele vaatamata võttis organisatsioon vaatlusalusel perioodil sõna vaid üksikutel juhtudel ning jagas infot vaid teemadel nagu karjäärisüsteem, ametikohtade hindamine ja vormiriietus PPA-s:

- „*Koordinatsioonibüroo eesmärk on, et sellel aastal oleksid IKT teenused samal tasemel ja põhiosakondadele kättesaadavad, nagu eelmisel aastal.*“ (18.02.2010)
- „*Aastatel 2010-2012 on üheks vormivarustusega seotud peamiseks eesmärgiks Politsei- ja Piirivalveametis saavutada võimalikult kiire sinisele tavavormile üleminek. See tähendab seda, et täna laos olevast rohelisest ülikonnariidest õmmeldakse tavavormi juurde pükse ja seelikuid seni kuni rohelist riiet veel jätkub.*“ (7.04.2010)

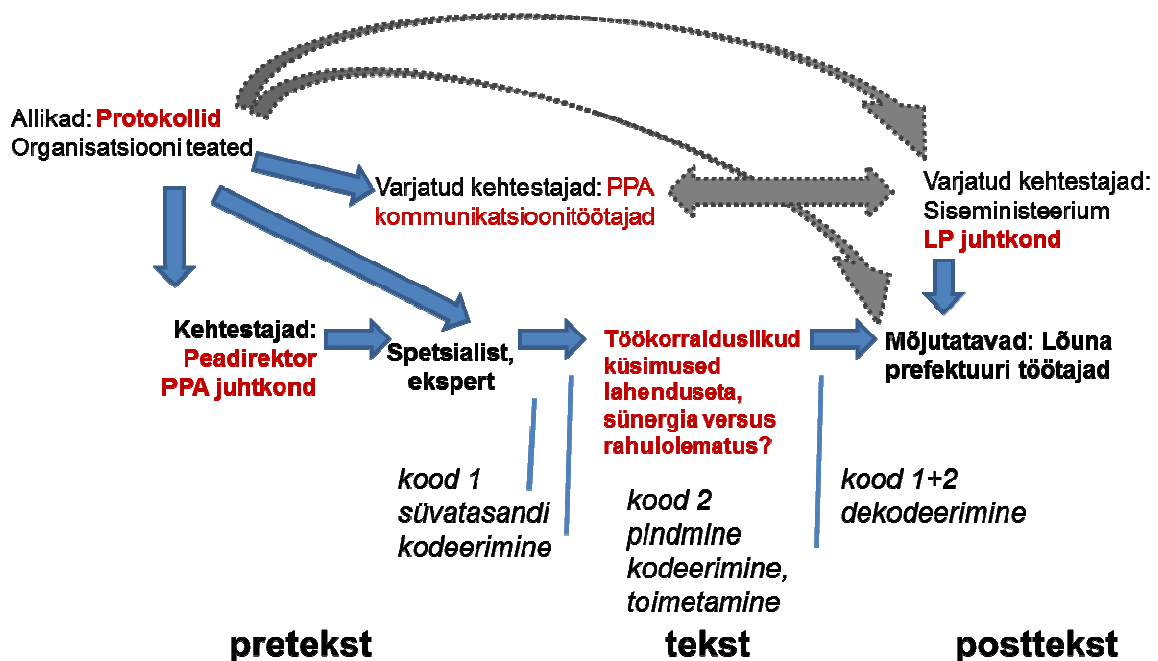
Sisesuhtluses vaikimine ja probleemidest mitterääkimine päädis aga maikuus küllaltki ennatliku ja vastuolulise sõnumiga väliskommunikatsioonis, kus kinnitati viis kuud tööd teinud ühendameti moodustamist juba kui võitu ja õnnestumist (Pomerants 2010). Pikemas perspektiivis vallandus see varajane rõõmuhõise 2010. aasta lõpuks mitmete meedias avaldatud kajastustega ühendametis töötavate inimeste rahulolematusest. Samas, 2011. aasta sügisel leidis järjekordne siseminister Vaher, et tema valitsusalas toimetav asutus on oma eksistentsi liidetud kujul õigustanud, seda põhjusel, et ressursse on võimalik varasemast paindlikumalt kasutada. Siiski oli ministril mahti mainida positiivsete tulemite kõrval ka mõningasi negatiivseid aspekte, öeldes, et PPA suurimaks puudujäägiks on asutuse liikmete arvukusest tingitud probleemid kollektiivi sidustamisel ja stabiilsel arengul (Sulbi 2011).

Ühendamise järgsed siseveebi tekstid tähenduste võitlusväljal

Ühendamise järgselt kasutati allikatena siseveebi tekstide loomisel sarnaselt ühendamise aegsele ajale organisatsiooni enda teateid ja kokkuvõtteid ühendameti peadirektori ja juhtkonna nõupidamistelt. Osakaalud ses vaates, mis puudutas just muutuste kommunikatsiooni, kaldusid protokollide kokkuvõtete kasuks ning organisatsioon kuigi

sõnakas personaalsete pöördumiste näol kommunikatsioonis ei olnud. Domineerivate kehtestajatena, peamiselt just läbi protokollimajanduse, esinesid nüüd vastmoodustatud ameti juhtkond ja eraldiseisvalt ka peadirektor. Varjatud kehtestajate osas muutusi ei esinenud – teksti faasis kehtestasid end endistviisi ameti kommunikatsioonitöötajad ning postteksti etapis piirkondlikud juhid. Vaatamata sellele, et sõnumite hulk ameti ühendamise järgselt langes silmapaistvalt, esinesid varjatud kujul mitmed olulised temaatikad, mis vaikusest hoolimata sel perioodil tähendusi löid – töö uues ametis laabus raskustega ning töökorralduslike pisiprotsesside toimimine, kuigi keegi seda häälkalt aegsasti ei kommunikeerinud, kulges tõsise raskustega (Joonis 10).

Siseveebi tekstid ühendamise järel

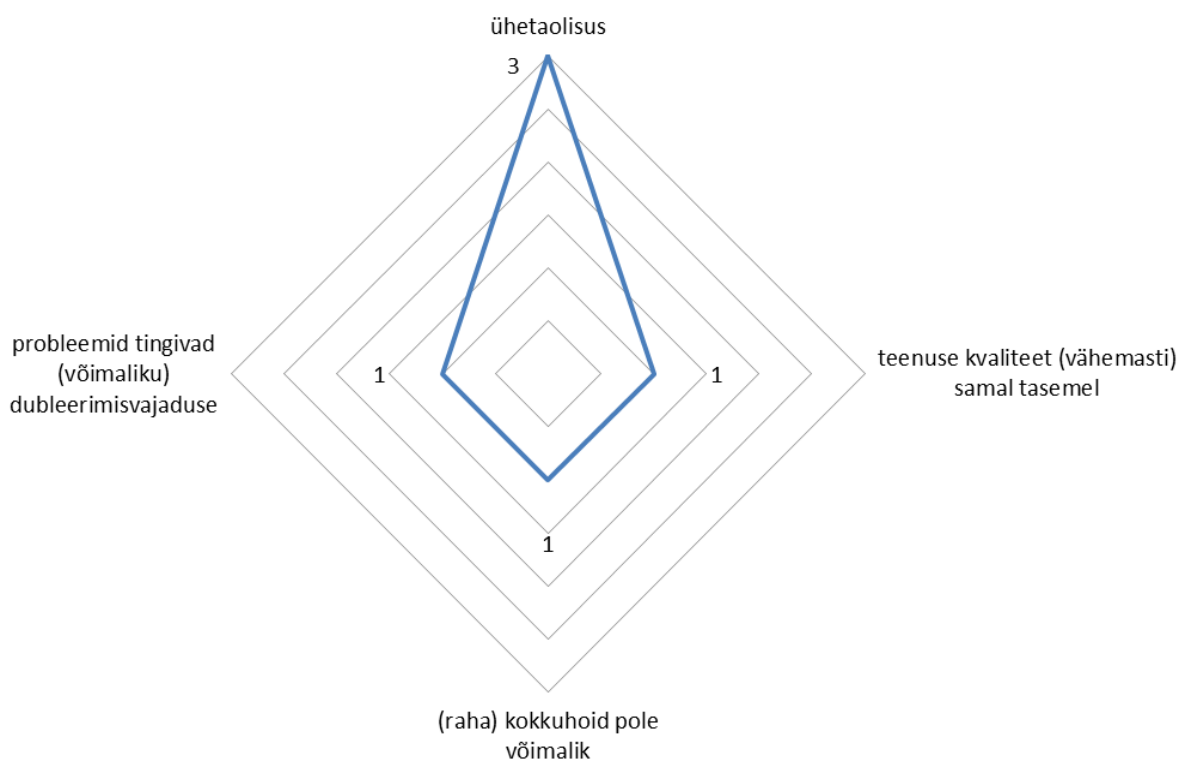


Joonis 10: Tekstide sümbolne võitlusväli Lõuna siseveebis ühendamise järel. Sellele ajaetapile on omane protokollipõhiste kokkuvõtetele tuginev suhtlus siseveebis. Kuigi sõnumi edastamisel on domineerivaks kehtestajaks vastloodud ameti juhtkond, nähtub selleaegsetest sõnumitest, et tekkinud on ühtäkki palju probleeme, millele keegi lahendust ei paku ning sellest tulenevalt kasvab ka töötajate rahulolematus (autori koostatud ja täiendustega, algallikas: Lõhmus 2000: 157).

Sõnumid sümbolisel võitlusväljal näitavad, et muutuste järgselt esines töökorralduslikus pooles vajakajäämisi, suurenes pidev rahulolematus muudatustejärgse olukorraga, ent kommunikatsioon ses vallas tuge ei pakkunud – jätkus harjumuspäraselt peadirektori ja juhtkonna protokollide vahendamine siseveebi, kus põgusalt puudujääke küll mainiti, ent laiemat teemakäsitlust ja võimalikke lahendusi siseveebi vahendusel kõigi töötajateni mingil põhjusel viia ei otsustatud. Infonappus loob (puuduliku) teabe vastuvõtja jaoks taaskord konflikte ning tähendusi vastavalt interpreteerija varasematele kogemustele. Probleemidest

vaikimise korral ja inforuumi täitmisel näiliselt asjaliku aruteluga protokollide näol, kus probleeme just kui arutatakse, võib mõjutatavale tekitada tunde, et tema jaoks olulist infot tahtlikult varjatakse või pole asjaosalised pädevad probleemset olukorda lahendama.

Muudatuste järgsete sõnumite analüüsimisel selgus, et valdavalt on keskendunud päevaprobleemidele ning põhiline osa kommunikatsioonist keskendub sellele, et on veel palju lahendamata küsimusi, millega tegeletakse. See on ka loomulik, kuivõrd suur reform ametite liitmise näol oli selleks ajaks planeerimisprotsessist täitmiseni jõudnud ning kogu ühendameti aparati tööle suunavate inimeste energia muutuste kommunikatsioonis oli suunatud nüüd juba pisiprotsesside lahendamisele. Küll võib märgata, et muudatuste aegsest perioodist on endiselt üleval ühesuguste standardite loomise vajalikkuse temaatika (*Joonis 11*).



Joonis 11: Tähenduste pilv siseveebis avaldatud muutusi kajastavates tekstides ühendameti moodustamise järel. Muutuste järgsel ajal kaovad valdavalt kõik seniloodud tähendused ning arutelu käib nüüd juba valdavas osas päevaprobleemide üle. Muudatuste aegsest perioodist jääb üles veel ühetaolisuse saavutamine kui prioriteet. Joonisele on kantud siseveebis sel perioodil esinenud märksõnad absoluutarvudes, mis presenteerisid ühendamisest saadavat kasu (autori koostatud).

4.2 Struktureeritud süvaintervjuude analüüs

Identiteet

Mõistmaks, kuidas juhid end Lõuna prefektuuri ja PPA vaates positsioneerivad ning millised on nende assotsiatsioonid keskaparaadi ja selle allüksusega, uuris autor esmalt, kuidas juhid PPA-d ja Lõuna prefektuuri iseloomustavad. Organisatsioonile antud tähenduste analüüs süvaintervjuude korral on oluline, kuivõrd see mõjutab tõenäoliselt suuresti intervjuueeritavate vastuseid ka teistele küsimustele. Vastustest (Lisa 7) ilmnes, et küllaltki üksmeelselt vastandatakse PPA-d Lõuna prefektuurile. PPA-d nähakse valdavalt suure ja kohmaka tsentraalaparaadina, mis ei suuda segase juhtimisskeemi tõttu hallata allüksustes toimuvat. Ka tunnetatakse ühendameti moodustamise järel üha tugevamini bürokraatia kasvu ja otsustusprotsesside suurenenud aeglust:

- „PPA näol on tegemist Eesti suurima avalik-õigusliku asutusega ning sellega seoses meenutab see minule dinosaurust. Just sellist, kes oma kujult on tohutu ja mõõtmatu, aga suurusest tuleneva kohmakusega ei saa väikeste ja lihtsate asjadega hästi hakkama. PPA oma mull on nii suur, et seal sees toimivad väikesed osakesed ei tea iial kõik, mis toimub ja millega tegu.“ (Vastaja nr 7)
- „Väljast poolt on PPA suur ja usaldusväärne, seest suur ja juhitamatu. Mõeldes PPA-le meenub tahtmatult kohatiste koordinatsioonihäiretega sajalalgne. Professionaalne kollektiiv ja elanikkonna usaldus on tugevuseks, aga lõpetamata jäetud reform, see, et asutuste ühendamine jäeti lõpetamata on nõrkuseks.“ (Vastaja nr 8)
- „Ja ületsentraliseeritud juhtimise tõttu on asutus kohmakas, ka silmatorkavalt abitu bürokraatia vohamist takistama.“ (Vastaja nr 9)

Organisatsiooni suuruses nähakse korraga nii plusse kui ka miinuseid, kus kasuteguriks on lai tegutsemisulatus, professionaalne kollektiiv, elanikkonna kõrge usaldus ja ressursside ristkasutuse võimalus, ent negatiivseks aspektiks ükskõiksuse suurenemine kaastöötajate suhtes ning vajaliku side puudumine erinevate valdkondade vahel:

- „Iseenesest on isikkoosseisu suurus tugevuseks, lisaks ka väga lai tegutsemisulatus ja võimaluste rohkus.“ (Vastaja nr 3)
- „Teised tugevused on meie suurus ja rahva usaldus. Ja peamiseks nõrkuseks on samuti meie suurus ja inimesed. Meie liialt suur töösse pühendumine paneb tajuma, et üksteisest hoolimist on vähem ja üksteise toetamist on vähem. Selline suurus aga tekitab palju segadust ja seoses meie noorusega asutuse mõttes oleme lapsekingades. Oleme lapse

mõistusega. Siit koorub välja peamine nõrkus - oleme asutusena lapse mõistusega, kuid soovime elada suure inimesena.“ (Vastaja nr 7)

Seevastu Lõuna prefektuuri puhul tuuakse välja eeskätt kollektiivi potentsiaal midagi reaalselt ära teha. Lisaks nähakse, et liitmisprotsess on võrreldes teiste piirkondadega Lõunas ehk isegi kõige valutumalt läinud, kuna koostöö liidetavate vahel sujub võrdlemisi hästi. Veel enam, Lõuna prefektuuri nähakse sisemiselt tihtilugu opositsioonis oleva isepäise allüksusena, kel on mõtlemisvõime, kokkuhoidev meeskond ja tugev identiteet ehk teisisõnu prefektuuris nähakse olevat kõiki neid väärtusi, mida küsitletavate sõnul PPA endas ei kannu.

- *„Ja Lõuna prefektuuri osas tekib kujutluspilt koordinatsioonihäiretega saajajalgse kaaslasest, kellele pidevalt peale astutakse, prefektuur on isepäine, kuid eesmärgile pühendatud. Jälle, professionaalne kollektiiv, elanikkonna usaldus, keskmisest on vist natuke üksmeelsem kollektiiv ka ja laiutamise asemel leiutamine on juba omaks võetud. Siiski oleme igavese opositsionääri kuvandiga, mis mõjub argumentide tõsiseltvõetavusele organisatsiooni sees.“ (Vastaja nr 8)*
- *„Lõuna puhul meeldib mulle, et ta on suhteliselt kokkuhoidev ja innovaatilise kui mitte öelda isegi revolutsioonilise mõtlemisega. Töötajad mõtlevad ja panustavad ja eesmärgiks on asju paremaks teha, mitte mugavamalt ära elada. Niinimetatud teisitimõtlemine.“ (Vastaja nr 10)*

Info liikumine keskaparaadi ja prefektuuri vahel

Juhtide informeeritus sõltub otseselt sellest, kas ja mil määral keskaparaadi ja prefektuuri üksustega infot vahetatakse ning millised barjäärid omavahelises suhtluses esinevad. Intervjuudest selgus, et suurem osa juhtidest suhtlevad ja teevad koostööd vastava töövaldkonna PPA kolleegidega. Vaatamata, et infovahetus kui protsess toimib, jääb vajaka selle sisuline pool, kuna bürokraatia, keeruline juhtimisahel ja PPA mõistmatus piirkondlikest eripäradest seavad tugevaid takistusi ka kommunikatsioonis (riiklikus, kohalikus).

Korduvalt tõsteti esile asjaolu, et asutuste liitmise järel on dubleerimine infovahetuses olulisel määral suurenenud, ka on tekkinud palju infomüra, sest hulk keskaparaadi inimesi pöördub igapäevaselt väga erinevate küsimuste ja infokildudega paljude ametnike poole, keda see kas üleüldse või ses protsessiperioodis ei puuduta:

- „Infovahetus on ka rohke ja segane. Toredad inimesed kõik, aga mõttetut suhtlemist on kahjuks rohkem kui konstruktiivset. Ühe sama probleemiga pead pöörduma paljude ametnike poole ja sinu poole pöördutakse paljudest kohtadest.“ (Vastaja nr 7)
- „Väga tihti tuleb samane info väikeste moonutustega mitmest erinevast allikast. Kõik soovivad samale infole vastust ning seda erinevate küsimuste läbi. Tegemist on bürokraatia ülima vormiga, kust ei puudu suurele asutusele omane värvikus. Näiteks peadirektori poolt soovitaks mõnele esilekerkinud probleemile vastust ning koordinatsioonibüroo poolt antaks lähteülesanded nii osakondadele kui ka prefektuuridele. Osakonnad omakorda annavad prefektuuri sama ülesande, mis koordinatsioonibüroo poolt on otse tulnud. Ainsa vahega, et info liigub valdkondade vahel. Tekib olukord, kus sama ametnik peab vastama mitmele isikule, dubleeritakse.“ (Vastaja nr 7)
- „Info peab liikuma samuti hierarhiliselt ja kommunikatsioon peab olema õigeaegne ning saama alguse initsiaatorist, peadirektorist. Alles siis saab toimuda kommunikatsioon väljastpoolt organisatsiooni või regionaalselt tasemelt.“ (Vastaja nr 10)

Info liikumine prefektuurisiselt

Et prefektuur moodustab töötajate arvu poolest vaid kuuendiku kogu PPA-st, on arusaadav, et väiksemas süsteemis on võimalik ka infovahetusprotsesse paremini hoomata. Nii leidsid mitmed intervjuueeritavad, et info liikumine prefektuuris on loogilisem kui asutuses tervikuna, ka märgiti ära asjaolu, et kui PPA edastab informatsiooni allüksustele praktiliselt valimatult, siis prefektuuri tasandil on juhtide praktika töötajatele edastatavat informatsiooni filtreerida selliselt, et nendeni ei jõuaks kõikvõimalikku tarbetut teavet või massilist infomüra:

- „Info liikumine toimub prefektist büroode ja talituste juhtide kaudu reatöötajani. Samas on dubleerivad kanalid: koduleht, e-mail ja ka Delta. Inimene, kes tunneb, et temale on info vajalik, saab selle kindlasti kätte. Kui ametnik ei käi koosolekutel, hilineb tööpäeva alguses peetavasse infotundi, ei loe kodulehte, siis on temani väga raske infot viia! Ka selliseid ametnikke on ...“ (Vastaja nr 5)
- „Lõuna prefektuuri ja allüksuste vaheline infovahetus on loogilisem. Oma kogemustest saab anda teada, et mulle võõras büroos tegeleb teatud rühm ametnike prefekti juhtkonnalt saadud info filtreerimisega ning kõik edastatud info ei jõua reaametnikeni. Samas on ülejäänud bürood demokraatlikuma lähenemisega ning saadavad info filtreerimata välja.“ (Vastaja nr 7)

- „Mulle tundub, et info liigub loogilisi kanaleid pidi, säilitades hierarhia. Vahel küll natukene moonutatuna, aga see on iseenesest loomulik. Aga ma usun, et meie infovahetus on üsna optimaalne. Vahel võiks küll kaaluda kuhu ja millist infot üldse ja millal edastada.“ (Vastaja nr 10)
- „Kui piisab informatsiooni teadmiseks võtmisest ja struktuuriüksuse juht hindab, et seda ei ole vaja kõigile alluvatele edastada, siis selle otsuse tegemise õigus on juhtidel olemas. Ise hindan seda äärmiselt oluliseks, et iga juht püüaks tarbetu ja kordava info edastamist vältida.“ (Vastaja nr 9)

Prefektuurisisesed takistusi kommunikatsioonis nähti osati selles, et tihtilugu pole selge, kas ja millal on prefektuuris otsustusõigus ehk et millisesse faasi on mingi protsess jõudnud ja millal on võimalik seda kommunikeerida. Ka tõi üks intervjueeritav välja, et teatud puhkudel esineb kommunikatsioonibarjääre erinevate maakondlike üksuste vahel ning tõrkeid suhtlemisel piirivalvebüroo ametnikega. Kuigi küsitletavatest suurem hulk leidis, et ametnikul, kes soovib tema jaoks olulise infoga kursis olla, on selleks kõik võimalused prefektuuris loodud, siis märkis üks küsitletavatest, et kõige madalamal tasandil on siiski tunda info puudust või moonundunud info omamist.

Info liikumine ametite ühendamise eel ja ajal

Prooviintervjuudest nähtus, et intervjueeritavad ei taju piisavalt selgesti ajaetappe ühendamise eel, ajal ja järel eraldi nagu neid perioode oli võimalik eristada sisekommunikatsiooni plaani alusel. Pigemini näevad inimesed muudatusprotsessi kahes nende jaoks selgesti eristatavas etapis – eel ja järel. See on ka arusaadav, kuna reform ise kerkis päevakorda juba 2007. aastal ning etapiviisiliselt kulmineerus 2010. aastaks konkreetseks vormiks ja sisuks uue asutuse moodustamise näol. Seepärast keskendus ka autor intervjuu küsimuste püstitamisel ameti moodustamise eelsele ja järgsele ajale, jättes kõrvale muudatuste aegse etapi, kuivõrd intervjueeritavad seda piisavalt selgesti ei tajunud, et sisukaid vastuseid anda.

Siseveebi postitustest ilmnas, et planeeritav reform jõudis sellesse infovoogu päevalehest vahendatud uudise näol. Juhtide intervjuerimisel nähtus, et aeg ja kanal, millal ja millest eesolevast reformist kuuldi, varieerus küllaltki suuresti. Osa nentis, et info jõudis nendeni meedia vahendusel, kui siseminister sel teemal esmakordselt pärast oma ametisse asumist sõna võttis:

- „Olen kindel, et enamus lugesid sellest siseministri plaanist ajalehest – siis, kui seda planeerima hakati.“ (Vastaja nr 5)
- „Kahjuks kuulsin sellest ajalehest „Postimees“ siseministri intervjuust, siis kui tehti ministri esimene intervjuu tema ametisse määramisel.“ (Vastaja nr 7)

Teiste vastanute puhul jäi ajamääratlus reformist kuulmise osas paljuski selgusetuks, ent infot vahendanud kanalitena nimetati peamiselt teisi kolleege.

- „Suitsuruumis kuulsin. Millal – ei mäleta enam ...“ (Vastaja nr 1)
- „Täpselt ei tea, aga see oli politseiameti töötajatelt, ühel nõupidamisel.“ (Vastaja nr 6)

Info hankimiseks kasutatud kanalite nimetamisel domineerisid kohalikud nõupidamised oma juhtidega ning siseveeb. Olulisel määral saadi infot ka kolleegidelt, ajakirjandusest ja (otseallikast) ministeeriumist, kui sealsete ametnike poole küsimustega pöörduti või minister mõnes maakonnas visiidil oli:

- „Kõikvõimalikke kanaleid ajakirjandusest. Infot sai ka suitsuruumist ja siis kuni selleni, mil tulid ameti ja ministeeriumi ametlikud teated. Kui infot jäi puudu, siis sai põhiliselt Tallinna ametnikega suhelda, otsekontaktide kaudu juurde küsida asju.“ (Vastaja nr 1)
- „Politseiametist, ministeeriumist, meediast. Iseenesest muutusi selgitati otseallikast ju vaid juhtidele. Edasine info oli puhas juhtide interpretatsioon pluss tubli annus emotsiooni.“ (Vastaja nr 10)
- „Peamiselt töögruppidest tulnud tutvustust ja selgitusi. Ühendamist ettevalmistavatest töögruppidest informeeritumaid ju polnudki. Probleem oli hoopis selles, et ka töögruppides endis ei olnud täit arusaama ja lahendusi ja vastuseid kõikidele olulistele küsimustele.“ (Vastaja nr 8)
- „Mina kasutasin kodulehte, sain infot ka prefektuuri juhtkonnalt, ajakirjandusest ja tutvuste kaudu. Just viimaste kaudu õnnestus saada ka lisainfot, kui selleks vajadus tekkis.“ (Vastaja nr 5)

Kuigi intervjuueeritavad tõdesid, et infot muutuste perioodil tuli sageli mitmetest erinevatest kanalitest koguda, ei jäänud enamik neist ühendamisprotsessis siiski nende töövaldkonda puudutavast infost ilma:

- „Meie valdkonnas reeglina infot kinni ei hoitud, planeeritud tegevusi tutvustati alati ette.“ (Vastaja nr 2)

- „Minul sellega probleeme ei ole olnud, infopuuduses või teadmatuses ei ole mina olnud.“
(Vastaja nr 4)

Küll nenditi, et hulga muutuste kestel ei suudetud kõiki pisemaid reforme ühendamisel selgitada, ka kommunikeerida, ning sellest tulenevalt tekkis infosulg, mida hakati lahendama alles siis, kui ühendamine oli läbiviidud ja tööd juba ümber korraldati:

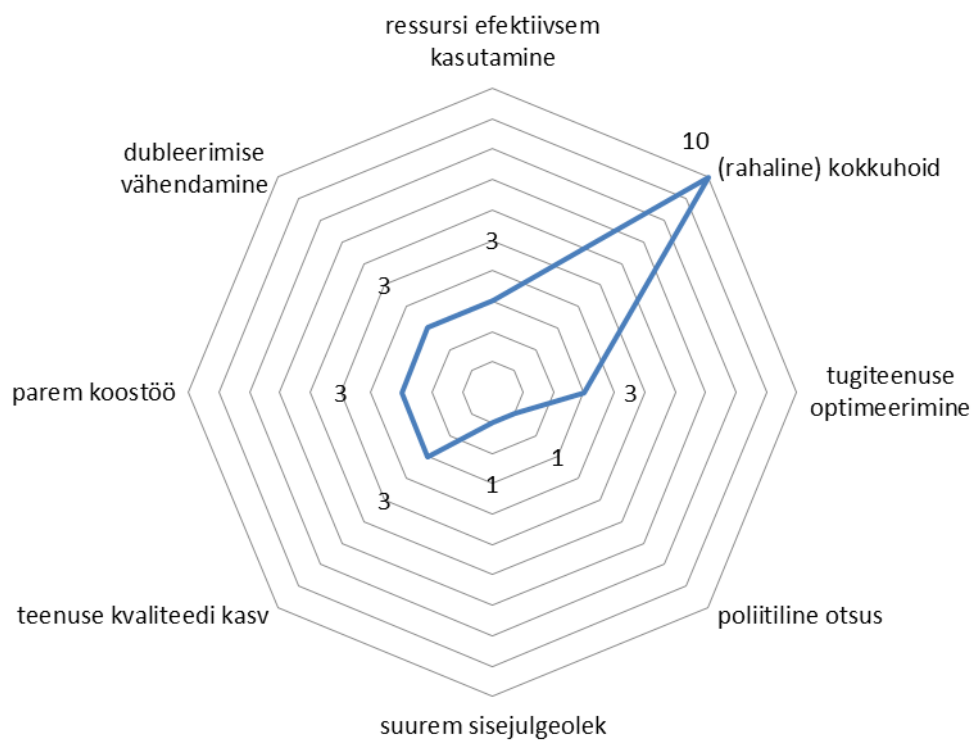
- „Näiteks logistika ja tugiteenuste skeem muutus, aga selle kohta ei osata selgitusi anda ju tänagi ...“ (Vastaja nr 1)
- „Näiteks likvideeriti büroos olemasolevaid tühje ametikohti ja sellest saadi teada, kui ametikohad olid juba ära võetud.“ (Vastaja nr 5)
- „Vist mitte. Kui ehk siis see, et endiste piirivalvurite ja politseiametnike palgaastmed jäid erinevateks. Ja on täna ka!“ (Vastaja nr 8)
- „Näiteks personalikulude ja majanduskulude juhtimine otsustati viia valdkondlikuks. Peadirektor tutvustas kõikidele juhtidele uut süsteemi 2009. aasta lõpus. Ja 2010. aastal selgus tasapisi, et kõik jätkus vanaviisi ja lubatud volitusi tegelikult prefektuuris valdkonna juhtidele ei antud. Kas, kuna ja millise otsuse alusel muudatus toimus, jäigi teadmata.“ (Vastaja nr 9)

Otsuste tagamaade selgitamine on muutuste kommunikatsioonis üks olulisimaid ettevõtmisi. Et muutmisprotsess toob kaasa palju uut, tuleb töötajatele võimalikult põhjalikult aru anda, miks üks või teine otsus just sellisena sündis. Uurides intervjuueeritavatelt, kas muutuste eel ja käigus tehtud otsused olid piisavalt põhjendatud, leidis suurem hulk, et need olid ebapiisavad:

- „Seda [selgitamist – toim.] ilmselt püüti teha, kuigi arvan, et sageli jäid otsused laiemale üldsusele arusaamatuks. Piirivalve arvab siiani, et nemad neelati alla. Samas on ilmselt tegemist väga selgelt traditsioonidest või stereotüüpidest lähtumisega, mis on kujunenud aastate jooksul.“ (Vastaja nr 10)
- „Ilmselt mitte. Seda eriti piirivalvuritele, ja seda ilmselt sõjaväelise korra süül, kus staabid ja osaliselt juhid takistasid info liikumist.“ (Vastaja nr 1)
- „Minule jäid muutuste tagamaade põhjendused ebaselgeteks.“ (Vastaja nr 2)
- „Kindlasti mitte. Nagu ütlesin, keegi ei jõudnudki nii paljusid muutusi kommunikeerida. Lisaks tekkis paralleelne püüd optimeerida tugitegevust ehk neid, kes oleks tegelikult suutnud kommunikatsiooni läbi viia.“ (Vastaja nr 3)

Ka esines kõhklusi ses osas, et kui põhjendused olid isegi formaalselt erinevates kommunikatsioonikanalites olemas, ei olnud need siiski piisavalt veenvad:

- „Minu arvates põhjendati kõike dubleerimise ja tugiteenuste kokkuhoiupealt saadava raha põhitegevusse suunamise vajadusega. Isiklik seisukoht on, et võib olla oleks sellest isegi asja saanud, kui ei oleks tulnud majanduslangust ja eelarve vähenemist. Samuti ei saa materiaalsete ressursside kasutamist - Valgas, Rakveres, Kärddlas - juhtida Tallinnast.“ (Vastaja nr 5)
- „Otsuste tagamaid selgitati, kuid nende esitajad ning selgitused ei veennud mind ega ka minu alluvaid. Eraldi näiteid tuua ei tahaks, sest algusest lõpuni jääb mulle arusaamatuks, mida selle muutusega peale kulude optimeerimise saavutada taheti.“ (Vastaja nr 7)



Joonis 12: Süvaintervjuudest nähtus, et ühendameti moodustamise vajalikkuse põhjendustest jäi Lõuna juhtidele ülekaalukalt kõlama (rahalise) kokkuhoiu saavutamise vajadus, mis oli ühelt poolt tingitud optimeerimiskavast, ent teisalt ka majanduslangusest, mis sundis veelgi suuremale kokkuhoiule. Joonisele on kantud märksõnad absoluutarvudes, mida intervjuueeritavatele kommunikeeriti ühendamisest saadava kasuna (autori joonis).

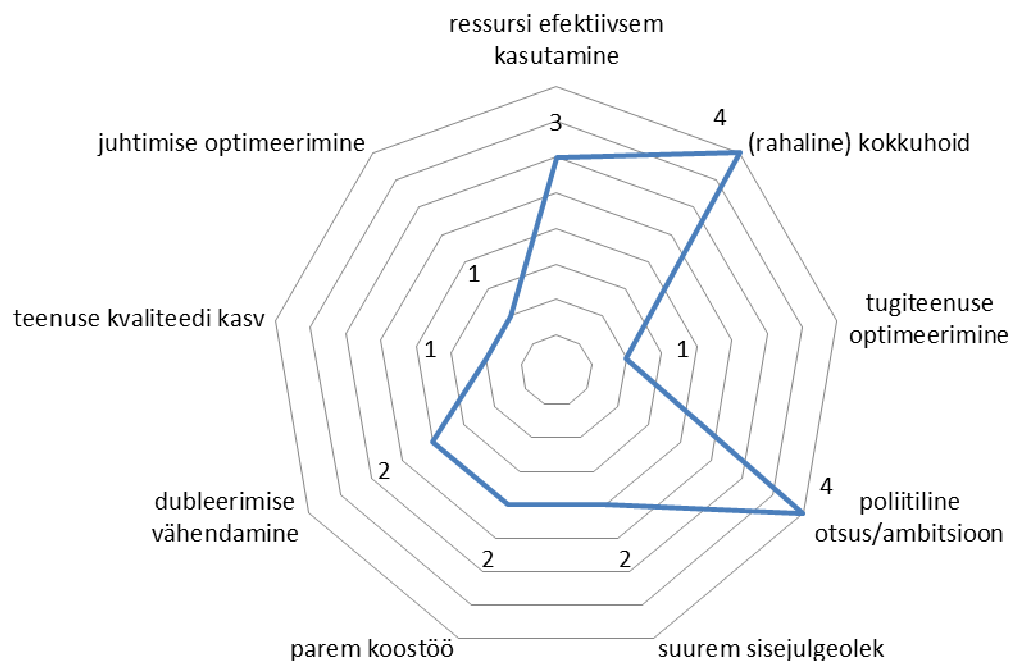
Lõuna prefektuuri töötajate informeeritust aset leidnud muutuste ja nende põhjuste kohta hindasid juhid vastuoluliselt nii piisavaks kui ka ebapiisavaks. Küll nenditi, et info jõuab nendeni, kes on avatud selle vastuvõtmiseks. Muutuste põhjendatuse puudulikkust nähti peamiselt asjaolus, et töötajatele on pika perioodi vältel küllaltki vastakaid sõnumeid erinevate kanalite vahendusel antud ja seda tänini:

- „Ei saanud, kellelgi polnud selleks aega. Esmane oli saada käima PPA ja prefektuuri omavaheline jaotus, sisemisteks arenguteks praktiliselt aega ei jäänudki.“ (Vastaja nr 3)
- „Usun, et ei ole. Alles paar päeva tagasi lugesin ajalehest, et ühendasutuse loomine on võimaldanud tugitegevusi kokku tõmmata 400 inimese võrra. See on sügavalt eksitav teave, et mitte enamat ütelda.“ (Vastaja nr 8)
- „Usun, et mitte. Töötajale ei lähe tavaliselt raha ja efektiivsusega seonduv eriti korda, kui see ei too kaasa just palgatõusu või töökoormuse vähenemist. Täna on ju viimased kaks lausa negatiivsed. Seega ma usun, et liitumise eesmärk on täna paljudele veel arusaamatum. Ja väljendub ennekõike töökoormuse tõusus ja palga vähenemises.“ (Vastaja nr 10)

Uurides, millisena näevad intervjueeritavad kolme ameti liitmise vajalikkust, selgus, et küllaltki skeptiliselt suhtuti nendeni jõudnud sõnumitesse, milleks ühendameti moodustamise vajalik on. Küll toodi enam kui poolte vastanute poolt välja, et protsess tõi kaasa kulude optimeerimise ja dubleerimise vähendamise tugitegevuse näol, ent ei jäetud seejuures märkimata, et need põhjendused ei olnud ammendavad, ka ei kattu nad tänase olukorraga ning mitmed leidsid, et ühendamisprotsessi tingis hoopis riiklik poliitika, kus ühendamise läbiviimises nähti pigemini võimalust „kangelasteoks“:

- „Kulude optimeerimine ja teenuse kvaliteedi tõstmine. Seda ei saavutata muidugi koheselt, selleks kulub veel aega mõned aastad. Mina näiteks ei vajanud põhjendusi, miks ühendamine vajalik on. Ma ei teagi miks. Ses suhtes, et ma ei ole olnud ühendasutuse vastane ja infot oli minu jaoks alati piisavalt.“ (Vastaja nr 4)
- „Iseenesest räägiti pidevalt mingist dubleerivast tegevusest ning sellest, et eesmärgiks ei ole kokkuhoid, vaid riigi suurem turvalisus. Küll loodeti kokkuhoidu saavutada tulevikus tugiteenuste arvelt. Täna, isikuttõendavate dokumentide taotluste mahtude kõrgharil, näen konstaablijaoskondade näol võimalust ressursi juurde saada, kordades kasvanud töömahtudega toimetulekuks. Siin ma näen küll põhjendatust.“ (Vastaja nr 2)
- „Oli isiklik ambitsioon midagi suurt ära teha ning kuna seda teemat oli juba varasematel aastatel võimaliku variandina arutatud, siis siin nähtigi võimalust kangelasteoks. Usun, et peale ühe väga ambitsioonika ametniku suurt rohkem ühendasutuse loomise pooldajaid polnudki. Olen peaaegu kindel, et tänases siseveebis kajavad hõiked ning näited ühendasutuse otstarbekusest ja edukusest on esitatud silmakirjalikult.“ (Vastaja nr 8)

- „Poliitiline tahe tugevdada sisejulgeolekut oli ikka see põhjus. Peamine selgitus oli, et see on poliitiline otsus, valimistel mandaadi saanud erakonna valimislubadus, ja seetõttu tuleb ära teha.“ (Vastaja nr 9)



Joonis 13: Sisemiselt tõlgendasid intervjuueeritavad tegelikku liitmise põhjust küllaltki erinevalt. Kokkuhoiu temaatika kõrval toodi esile ressursi efektiivsemat kasutusvõimalust, mis on igapäevatoos end ka õigustanud. Samas märgiti, et liitmine toimus poliitilise otsuse survele pärast Eesti liitumist Schengeni viisaruumiga, mistõttu tuli piirivalvuritele nüüd enam rakendust leida. Joonisele on kantud märksõnad absoluutarvudes, mida intervjuueeritavad arvasid olevat tegelik ühendamise põhjus või sellest saadav kasu (autori joonis).

Uurides, milles nägid intervjuueeritavad peamisi kommunikatsiooniprobleeme muutuste elluviimisel, olid arvamused küsitletavate võrdluses väga erinevad. Küll leiti, et sõnumid olid liiga üldsõnalised, selgitused pidanuks olema lihtsamad ja otse allikast, esile toodi häirivalt palju infomüra, mitte veenvad põhjused, liiga vähe selgitustööd teatud sihtgruppide seas, aga ka asjaolu, et kommunikatsiooni peeti asutuses ebaoluliseks, selle struktuuri muudeti pidevalt ja lõpp-kokkuvõttes ei saanud kommunikaatorid jagada infot, mille osas selgus puudub:

- „Selgitused peaksid olema ikkagi lihtsad ja otse allikast. Ka täna loeme endiselt mõningaid muudatusi esmalt ajakirjandusest ja alles siis tulevad selgitused ametist.“ (Vastaja nr 1)
- „Probleem on selles, et kommunikatsiooni ei peeta oluliseks. Keskenduti väliskommunikatsiooni esmase vajaduse täitmisele ja sisekommunikatsioon kiratseb senini.“ (Vastaja nr 3)

- „Arvan, et rohkem oleks vaja olnud teha selgitustööd piirivalvurite hulgas, kus rahulolematust on täna endiselt kõige suurem.“ (Vastaja nr 6)
- „Minu arvamusel oli kõige suurem viga kommunikatsiooni üksuste struktuuriline loksutamine ning selgusetus, kes otsustab, millist infot, millal välja anda. Tahtmine oli kõikidel infot hallata ja vahendada, kuid info liikumisele pidid mõtlema ainult kommunikatsiooni üksuse töötajad.“ (Vastaja nr 7)
- „Ma ei teagi, kas oleks saanud midagi paremini kommunikeerida teemas, mida keegi täpselt ei teadnud. Nagu ütlesin, olid ka töörühmad paljuski teadmatutes. Ametnik, kes sai palka asutuste ühendamise eest, see oli Helm, läks ju uutele väljakutsetele enne ühendamise lõpetamist. Ja peaideoloog Pihl ei oodanud samuti ära ühendamise lõppu. Kes siis saigi selgitada. Kommunikeerida saab olemasolevaid seisukohti. Kui neid ei ole, siis pole ka midagi võimalik vahendada.“ (Vastaja nr 8)

Väiksemaid liitmisi erinevates asutustes on ka varasemalt läbi viidud ning nii uuris autor, milline on juhtival positsioonidel olnud politseitöötajate varasem kogemus liitmisega. Eesmärgiks analüüsida, kas varasemast kogemusest võinuks midagi õppida ja uue ameti moodustamisel ellu viia selliselt, et liitmine liidetavatele vastuvõetavam oleks olnud. Nii seostus politseiorganisatsioonis pikaajalist töökogemust omanud juhtidele 2004. aastal läbiviidud maakondlike üksuste liitmine üheks regiooni üksuseks ehk prefektuuriks.

Lisaks esines küsitletavate valimis ka juhte, kes olid läbi elanud reforme piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsioonivaldkonnas. Et liitmine toimus toona oluliselt väiksemate üksuste kokkukoondamisel, oli protsess liidetavate jaoks mõnes mõttes formaalselt vähevalulikum, ent emotsionaalselt siiski traumeeriv. Toonase reformi läbiviimisel nimetati eduteguritena seda, et muudatuste elluviimine oli selgemalt põhjendatud, tegevusi koordineeriti edukamalt, otsused viidi realselt ellu, bürokraatiat oli vähem, olemasolevate üksuste identiteeti ei püütud lõhkuda ja säilis endiselt eraldiseisvatele üksustele võrdlemisi suur tegutsemisvabadus:

- „Väikeste prefektuuride ühendamine neljaks suureks asutuseks oli paremini selgitatav ja arusaadav kui ühendasutuse moodustamine. Kuid emotsionaalne trauma, see, et asutus on kadunud, ei olegi selgitatav. 2004. aastal viidi reform lõpuni. Oli tugev juhtgrupp, kes allutas kõik teemad endale ja mis kõige olulisem – otsused viidi ellu.“ (Vastaja nr 8)
- „Siis oli bürokraatia vähene ja õnnestus vältida tarbetut tsentraliseerimist. Aga uus juht oli samas liiga enesekindel ja autokraatia mõjul nõrgestati tarbetult liitunud

väikeprefektuuride politseinike identiteeti. Tarbetu oli korrutada, et nüüd ja kohe on olemas mingi uus PPA identiteet. Liitunud valdkondade ja uuteks struktuurideks liidetud tugiteenuste töötajatele endise piirkondliku identiteedi allesjätmise õiguse tunnustamine oleks aidanud liitmisega kergemini leppida.“ (Vastaja nr 9)

- *„Tookord ei tapetud liitunud prefektuuri või jaoskonna identiteeti ära. Seda püüti hoopis kujundada vastavaks uue prefektuuri näole. Suhteliselt suur tegevusvabadus säilis, ka kogukonnakesksus säilis.“ (Vastaja nr 10)*

Intervjuudest Lõuna piirkonna juhtidega ilmnes, et muutuste perioodil oli nende informeeritus võrdlemisi hea, kuivõrd piisava sagedusega võimaldati neile informatsiooni otseallikast. Samas hindasid enam kui pooled juhtidest ka Lõuna prefektuuri töötajate informeeritust muudatustest piisavaks. Kui vaadelda täpsemini sõnumeid, mida juhtidele anti, kerkis ülekaalukalt tähenduste väljale (rahaline) kokkuhoid. Seevastu nende endi tõlgendused saadud põhjendustest avasid sootuks laiemat spektri tähenduste väljal hõlmates ressursi efektiivsema kasutamise võimaluse kõrval ka näiteks arvamist, et ühendamise tähendus seisnes ainiti poliitilises otsuses. Ülevaade süvaintervjuude käigus antud põhilistest arvamustest ja ideedest on lihtsustatult tabeli kujul välja toodud uurimistöö lisades (Lisa 8).

4.3 Väliskommunikatsiooni sõnumite diskursusanalüüs

Uurimistöö üheks küsimuseks on, kas ja mil määral erinevad sise- ja väliskommunikatsioonis antud sõnumid ühendameti loomise vajalikkusest. Väliste meediakanalite rohkuse ja hulga ajakirjanike survele on loomulikult kajastusi väliskommunikatsioonis kordi rohkem kui näiteks asutuse siseveebis. Sellegi poolest peaks eeldatavasti ja ideaalis sõnum neis olema ühtne, et väline kommunikatsioon toetaks sisemist, mitte ei nõrgestaks või lausa hävitaks seda. Väliskommunikatsiooni sõnumite diskursusanalüüsis uurib autor, milliseid tähendusi väliskommunikatsioonis luuakse ning kas ja kuidas need tähendused periooditi muutuvad. Valimisse kuulunud artiklite analüüsimisel võis täheldada kolme kommunikatsioonietappi, millele olid iseloomulikud ka vastavad sõnumid. Need perioodid olid:

„Illusioon ühendametist“ (2007–2008) – *algse idee tekkimisest esimeste majanduslanguste tunnuste ilmnemiseni.* Olulisemate märksõnade analüüsil ilmnes, et sel esimesel perioodil rõhutakse valdavalt idealistlikele loosungitele, hõlmates seejuures igapäevaseks olulisi märksõnu nagu turvalisus, bürokraatia vähendamine, optimeerimine, kvaliteedi ja efektiivsuse tõus. Märksõnad viitasid selgele optimismile, mis ühendameti loomise eel kõiki osapooli

ilmselgelt valdasid. Näiteks: „*Ametite liitmise peaesmärkideks on kasvatada riigis turvalisust, ühtlustada juhtimist ja vastutust, vähendada bürokraatiat, lõpetada tööde dubleerimine ning kõige tipuks mõistagi riigi raha kokku hoida.*“ (Kagge 2008)

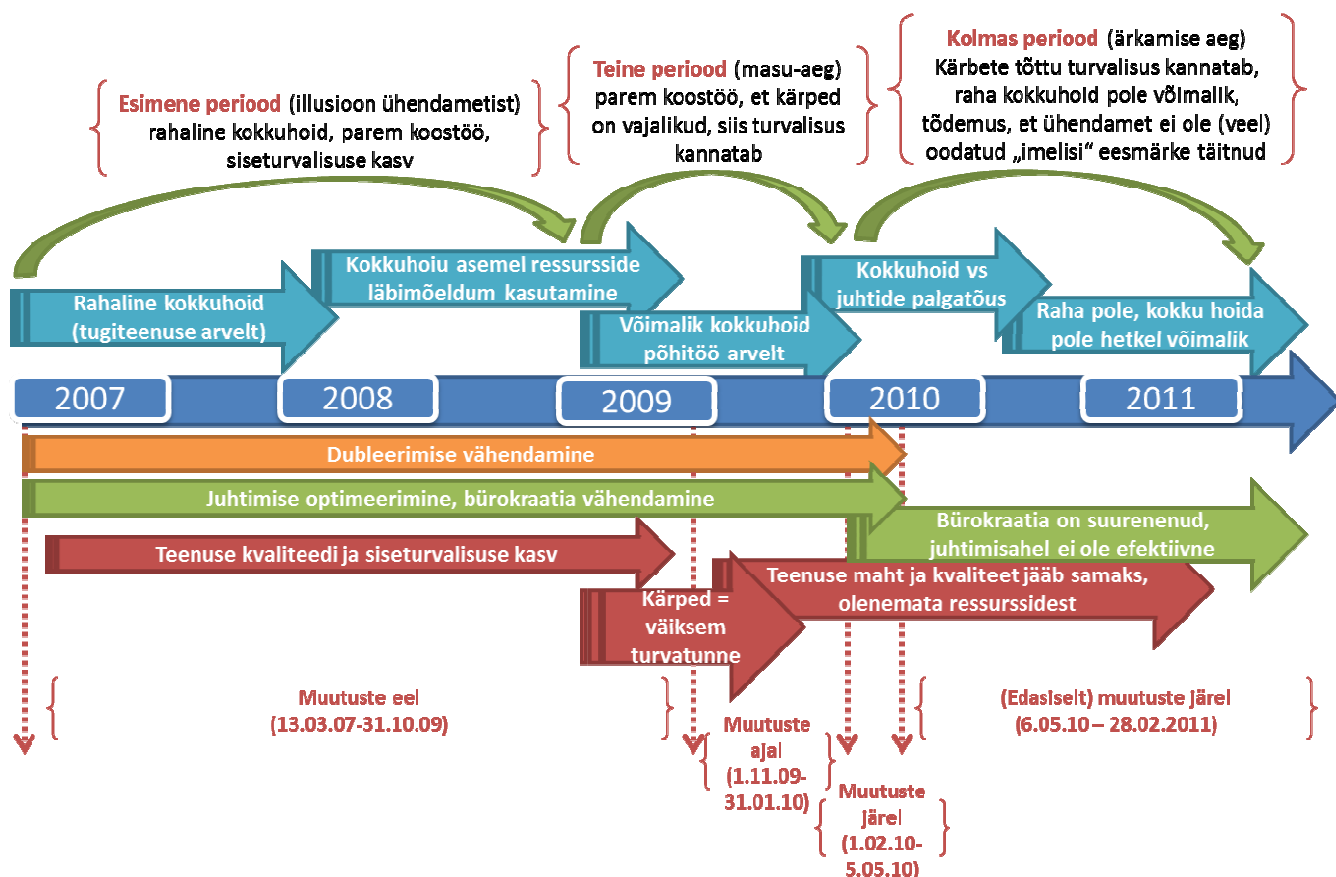
„**Masu-aeg**“ (2008–2009) – *majanduslanguse avaldumisest liitmise elluviimiseni*. Perioodi teises järgus hakkasid nii ühendameti loomise põhjused kui ka senised idüllilised eesmärgid tasapisi hajuma. Kui senini räägiti ühendameti loomisest kui võimalusest tulevikus põhjendamatult ülekulutustelt ja dubleerimiselt kokku hoida, siis nüüd oli kokkuhoid vältimatu. Räägiti kärbetest, koguni koondamistest, mida esialgse kava järgi planeeritud ei oldud. Kokkuhoid ja säästmine oli tingitud nüüd juba majandusraskustest, ameti loominegi neelas suured lisakulud ning ots-otsaga toimetulekuks oli vaja mitte enam tugiteenuse arvelt kokku hoida, vaid vähendada ka põhiteenust (st elanikkonna turvatunnet). Näiteks: „*Järgmise aasta algusest alustab tööd ka politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniameti baasil loodav ühendasutus, mille üks eesmärk on muu hulgas kokku hoida tugiteenuste pealt. /.../ „Tugiteenuste ühendamisest tulevast sünergiast peaks vahendeid järele jääma. Nüüd ei ole küsimus aga vahendite järelejäämises, vaid me ei pea põhivaldkondadest nii palju kärpima kui tugiteenustest,*“ avaldas Kiiüt lootust.” (Roonemaa & Rand 2009)

„**Ärkamise aeg ehk kainenemine**“ (2010-2011) – *ühendamisele järgnenud aeg*. Kolmandal perioodil ilmneb tõsiasi, et hoolimata kärbetest, ka inimeste koondamisest, pole loodetud tulemust ühendameti näol siiski saavutatud. Enam ei räägita rahalise olukorra parandamisest, ilmneb mitmeid probleeme ning töötajate rahulolematuse on ületanud igasuguse talumatuse piiri - räägitakse koguni mässust. Kogu olukorra areng niivõrd kriitilisele tasemele on tingitud mitmete „pisiasjade“ koosmõjust – tippjuhtkond nõuab ressursside kokkuhoidu, ent samas laseb enda palkasid tõsta (suurem vastutus, suurem palk). Lisaks salvavad tavalise töötajaja argipäeva kallilt sisseostetud, ent mittetöötavad IT-süsteemid, arusaamatus juhtivatel kohtadel inimeste tehtud ja tegemata jäetud otsustest, ülereguleerimisest ja bürokraatia kasvust ning rahaliste vahendite nappusest ja lõppkokkuvõttes ka motivatsiooni kadumisest. Näiteks: „*Paljude PPA töötajate sõnul on probleem sisekommunikatsioonis. „Ülevalt alla” ei jõua adekvaatne info, asutuse juhtide jutt „imelisest meie-tundest” ajab alluvaid kibestunult naerma. Imeline meie-tunne valitseb nende hinnangul vaid PPA juhtkonnas.*“ (Anvelt 2010). Lisaks on üht liidetavat, piirivalvureid, halvanud oluliselt olukord, kus ametite liitmise eel lubatakse neile, et kogu süsteem töötab nende jaoks endist viisi, miski ei muutu ja traditsioonid, ka vorm, lipud ja muu jäävad nende jaoks ikka endist viisi. Ent peagi selgub, et

kõigile sunnitakse tulevikus siiski selga sinised vormirõivad. Põhjendusena lausutakse, et mitme erivärvi vormi valmistamine on liialt kulukas, just seepärast sai nii otsustatud.

Nagu nähtub, ei lange kirjeldatud perioodid kokku etappidega, mis said määratletud organisatsiooni sisekommunikatsioonist lähtuvalt (muutuste eel, ajal, järel). Kui sisekommunikatsioonis vaatleme üht protsessi (ameti moodustamine), siis välises suhtluses tuleb tahes-tahtmata arvestada suuremate ühiskondlike protsessidega nagu näiteks majanduslangus. Kuigi meediakajastuste põhjal ilmnenud iseloomulikud perioodid erinevad sisekommunikatsioonis vaadeldavatest ajaetappidest, annab sise- ja välissuhtlust võrdlev ajatelg (*Lisa 5*) ülevaate välissuhtlusest ka ühendameti moodustamise eel, ajal ja järel.

Saamaks selgitust, millised sõnumid periooditi ilmnevad ja kui kaua need meediakajastustes läbivalt püsivad, analüüsiti iga üksikut kajastust selles esitatu põhjal (*Lisa 9*). Meediakajastuste analüüsi põhjal tekkis ka tervikpilt sõnumite muutusest ajas (*Joonis 14*).



Joonis 14: Ühendameti moodustamise vajalikkust põhjendanud sõnumite muutumine ajas. Võrdlemisi lühikeste perioodide vältel muutub sõnum, millist kasu ühendameti loomisega saadakse, küllaltki kardinaalselt. Lisaks pidevale muutumisele on sõnumid ka üksteise sisule teatud etappidel vastanduvad (autori koostatud).

Kolme perioodi võrdluses ilmneb, et algselt loodetud „säästliku imeameti“ moodustamine ei ole majanduslanguse kontekstis kuigi reaalne eesmärk, mida lähiajal saavutada. Räägitakse küll pikast perspektiivist – mõne aasta, ehk nelja-viie aasta pärast, oleme omadega nullis. Ent tekstides ilmnenu märksõnad „saamatus, toimetulematus, otsustusvõimetus“ ei anna selleks kuigi palju lootust. Mõistetakse, et sõnumid muutuvad vastavalt kontekstile – kui on majanduslikult raskem aeg, ei saa rääkida majanduskasvu aegadel loodetud tulemustest. Samas viidi ühendameti loomise eel läbi mitmeid riskianalüüsi tagamaks, et seekordne liitmine efektiivsuse tagaks. Kui ka ühiskonnas toimuvaid majandusprotsesse ses ette näha ei osatud, jääb küsitavaks, miks ei kommunikeeritud avameelselt kulutusi, mida tuli teha pelgalt ühendamise läbiviimiseks. Ilmselge, et näiteks uute IT-süsteemide tellimine, kulutused erinevates töörühmades osalenud inimestele, ümberehitused teeninduspunktides ühetaolise organisatsioonikultuuri saavutamiseks jpm nõuavad sedavõrd suuri ressursse, et liitmisel saavutatavale kokkuhoiule ei ole mõistlik rõhuda ka majanduslikult heal ajal – läbinähtav, et see tulem saavutatakse heal juhul ikka väga pikas perspektiivis, ent kommunikatsioonis kasutatakse seda argumenti siiski läbivalt. Liitmise järgsel ajal on turvatunne kärbete najal vähenenud, ka ei ole rahul need, kes turvatunnet elanikele pakuvad. Ebaõnnestumise põhjuseks toovad asjaosalised majanduslikult rasket aega, ent ajakirjandus selle selgitusega leppida ei taha, kuna küsimus polevat juhtimiseks antud vahendites, vaid juhtimises endas.

Fairclough' diskursusanalüüsi meetodil uurib autor edasiselt kolme kajastust, mis olid nimetatud ajaetappidele kõige iseloomulikud: „Illusioon ühendametist“ - „*Mammutameti loomine kärbib mündrita abiteenistujate hulka*“ (Kagge 2008); „Masu-aeg“ - „*Politseiridu ootab uuel aastal ilmselt ees koondamine*“ (Roonemaa & Rand 2009); „Ärkamise ehk kainenemise aeg“ - „*Politseinikest ja piirivalvuritest klienditeenindajad mässu piiril*“ (Anvelt 2010).

Võtmesõnade analüüs

Kagge (2008) artiklis on olulisemateks diskursust iseloomustavateks võtmesõnadeks: mammutamet, turvalisus, vastutus, bürokraatia (vähendamine), ümberkorraldused, optimeerimisreha (optimeerimine), dubleerimine (selle vähendamine), ümberõpe, kvaliteet (selle tõstmine), kokkuhoid, arengupotentsiaal, koostöö, efektiivsus (selle tõstmine, operatiivsus (selle tõstmine). Üldjoontes on tegu küllaltki optimistliku, positiivse sõnavaraga. Näiteks ütleb Kagge: „*Et ametite liitmise peaeesmärkideks on kasvatada riigis turvalisust, ühtlustada juhtimist ja vastutust, vähendada bürokraatiat, lõpetada tööde dubleerimine ning*

kõige tipuks mõistagi riigi raha kokku hoida, siis ei pelga siseministeeriumi juhtkond juba nüüd tunnistada, et nii suur hulk inimesi ei pruugi uude mammutametisse mahtuda.“ Antud lause võtab suures plaanis kokku kõik ühendameti loomise mõistes olulisemad sõnumid, võtmesõnad ja seejuures ka põhjenduse, millisel eesmärgil „suurprojekti“ ühendamise näol läbi viiakse. Tollal veel loodava ühendameti nimetuses osas kasutatakse sünonüümidenäi nii mammutameti, suurim riigiasutus, politsei- ja piirivalveamet, amet, ühendamet kui ka ühendasutus.

Roonemaa ja Ranna (2009) artiklis tuuakse võtmesõnadena esile: kärpimine, koondamine, töötunnid (jäävad tegemata), kokkuhoid ning säästmine. Ühendameti puhul kasutatakse sünonüüme nagu ühendamet, jõuamet, ühendasutus. Olukorra muutumist, ka sõnavara muutumist positiivselt suunalt negatiivsemaks, võib parimal viisil näha ses artiklis olevas lauses: *“Järgmise aasta algusest alustab tööd ka politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooni ameti baasil loodav ühendasutus, mille üks eesmärk on muu hulgas kokku hoida tugiteenuste pealt. „Tugiteenuste ühendamisest tulevast sünergiast peaks vahendeid järele jääma. Nüüd ei ole küsimus aga vahendite järelejäämises, vaid me ei pea põhivaldkondadest nii palju kärpima kui tugiteenustest,” avaldas Kiiüt lootust.*” Võrreldes varasema ajaperioodiga, mil räägiti selgest kokkuhoiust ja boonustest, mida ühendamet nii riigile, kodanikule kui ka ameti töötajatele toob, on sõnum antud näiteläuses rõhu poolest sootuks teistsugune, sest kärpima peab ka põhitöö ressursse, ent loodetakse, et seda ei tehta sama suures mahus, kui tugiteenuse puhul plaanis oli.

Seevastu Anvelti artikkel (2010) toob olulisemate märksõnadena välja: klienditeenindajad, mäss, ebakindlus, rahuolematus, turvalisus (kannatab), rahapuudus, palgata puhkuse päevad, arvestamine (kõigi osapooltega puudulik), palgatõstmine (juhtkonnal), arvutiprobleemid, sisekommunikatsioon (kehv), motivatsiooni kadu, potentsiaal (kasutamata), otsustusprotsess (läbi mõtlemata). Siinkohal on sõnavara juba valdavalt negatiivse varjundi omandanud, kui mitte rääkida kogu konteksti arvestades, et positiivset sõnumit kannavad vaid väga üksikud märksõnad kogu artiklis. Anvelt põhjendab: *“Oluline on ka meenutada, et Kiiüdi ühendasutuse juhiks saamine toimus riigi jaoks majanduslikult hõredal ajal ja on selge, et peadirektoril polegi palju valikuid – eelarvega tuleb toime tulla. Kiiüt on leppinud olukorraga, kuhu ta on sattunud, ja väljastpoolt vaadates tundub, et ta pole suutnud olukorda muuta. PPA on poolsõjaväeline asutus, kus kord peab paigas olema. Teisalt on PPA siiski tsiviilasutus ja see, kuidas otsusteni jõutakse, peaks olema võimalikult põhjalikult läbi*

mõeldud.” Samas väärrib etteruttavalt tähelepanu asjaolu, et adekvaatse põhjenduse ja neutraalse sõnavara kõrval on kogu antud tekstijada täis pikitud vihjeid saamatusele, toimetulematusele, otsustusvõimetusele. Niisamuti ilmneb teksti analüüsis, et suured loosungid, mida ühendameti loomise eel ja nõrgemini ka selle töösse rakendamise järel jagati, on 2010. aasta lõpuks kadunud. Ühendametit nimetatakse Anvelti artiklis, liitmise järgselt, juba ametlikult Politsei- ja Piirivalveametiks (PPA), seejuures ka ühendasutuseks.

Valdavalt on kolme artikli puhul tegu formaalsete tekstidega, mille sõnakasutus on selge ja üheselt mõistetav, ent neis esines ka paar peitsõna. Näiteks kasutatakse Kagge (2008) artiklis läbivalt sõna „mammutamet“, mis otse välja ütlemata väljendab mingisugust liigsuurt struktuuri. Roonemaa (2009) artiklis ütleb Küüt aga, et: „*Tugiteenuste ühendamisest tulevast sünergiast peaks vahendeid järele jääma.*” Halb sõnum on oskuslikult peidetud näiliselt positiivset tulemit näitavasse lausesse. Teisisõnu peaks „sünergia” viitama antud kontekstis aga „koondamisele“ või „sundümbereõppele” ja mitte nimetatud koostöömisele, millega kokku loodetakse hoida.

Suhte- ja väljenduslik väärtus sõnades

Kagge (2008) tekstis jääb ühendameti loomise osas kõlama sõna „kärbe”, ent kogu ülejäänud artikkel keskendub siiski heale põhjendusele, miks see „kärbe” vajalik on – ühelt poolt öeldakse, et „*nii suur hulk inimesi ei pruugi uude mammutametisse mahtuda*” ning räägitakse ka, et „*personali ümberkorraldused on aga paratamatud, see on fakt*”. Kogu ümberkorraldamine saadetakse läbi kõige suurema märksõna „optimeerimine” tähe all. Erinevad arvutused ja spetsialistide hinnangudki kinnitavad, et töötajaid on liigpalju, kärped oleks tõesti mõistlikud. Tavakodaniku jaoks tähendab see riigiraha kokkuhoidu ja igasuguste varasemate mõttetute dubleerimiste lõppemist. Seega väljenduslikult väärtustatakse Kagge artiklis riigiraha säästmist ressursside optimaalsema kasutamise eesmärgil.

Roonemaa ja Ranna (2009) artikli kõnekaim väärtus on sarnane – „koondamine”, ent konteksti arvestades hoopis teistsuguse kaaluga. Majandussurutises virelev riik ei kärbi enam seepärast, et võib seda endale lubada raha kokkuhoiuks, vaid kärbib seepärast, et on sunnitud selliselt talitama. Raha kusjuures kokku ei hoita, seda jääb hoopistükki puudu. Keskmise lugeja jaoks on teksti olulisimaks väärtuseks siinkohal ilmselt Küüdi poolt öeldu: „*Kuigi igas valdkonnas jääb tööjõudu vähemaks, lubas Küüt, et politsei keskendumine prioriteetidele jääb samaks. Samuti nentis ta, et muuga, nagu näiteks pisivargused, on võimalik vähem tegelda.*”

Otsesõnu tähendab see, et inimeste turvatunne kannatab ja algselt lubatud kokkuhoidu PPA loomisega ei saavutata – kokku tuleb hoida masu tõttu ja seda elanike turvalisuse arvelt.

Anvelti (2010) artiklis kasutatud sõnavara väljendab juba suuremat “rahulolematust”. Seda mitte ainult kodaniku tasandil, kelle varastatud moosipurgi ülesleidmisega politsei enam tegeleda ei suuda, vaid kaasates sinna ka asutuse ressursi nn “klienditeenindajate” näol. Artiklis jääb läbivalt kõlama juhtlõigus väljatoodu: *“Politsei- ja piirivalveamet istub kui püssirohutünni otsas – piisab vaid sädemest, et asutus õhku lendaks.”* Lisaks jääb kõlama ka artikli lõpuosa: *“PPA on poolsõjaväeline asutus, kus kord peab paigas olema. Teisalt on PPA siiski tsiviilasutus ja see, kuidas otsusteni jõutakse, peaks olema võimalikult põhjalikult läbi mõeldud.”* Olgugi, et Anvelt põhjendab ühendameti loomise ebaõnnestumist kesise majandusolukorra ja asjaoluga, et Kүүdist paremaid tollal siseministril valida ei olnudki, jätab kogu taies kõlama ühe noodi – “rahulolematust” – seda ilmselt nii politseitöötajate kui ka kodaniku vaates, keda politsei enam samal tasemel teenindada ei suuda.

Metafooride kasutamine

Metafoore kasutatakse kolmest kirjatükist kahes. Roonemaa ja Ranna (2009) artiklis ei esinenud ühtegi metafoori, seevastu võis neid hulganisti leida Kagge (2008) ja Anvelti (2010) kirjutistest. Näiteks Kagge (2008) kirjutas:

- „*Politsei-, piirivalve- ja migratsiooni ameti liitmise kõige mõruma pilli peavad alla neelama 1400 mundrita tugiteenistujat*” - liitmine on valusaim tugiteenistujatele;
- *“Liitmisreform, millele siseminister Jüri Pihl lõi hääled sisse juba oma esimesel tööädalal mullu kevadel, saab homme oma avaristsed valitsuskabinetis.”* - liitmisreform, millega Pihl algust tegi;
- *“Ministrite roheline tuli toob idee oktoobris valitsusse tagasi lõppotsustamisele, positiivne vastus viib viimase aja suurima riigiasutuste reformi juba aasta lõpus parlamendi ette.”* - roheline tuli versus punane tuli ehk ministrite toetus versus tagasilükkamine;
- *„/.../ julgeb Helm lubada, et nende päid optimeerimisreha ei kratsi.”* – koondamine ja võimalikud palgakärped reapolitseinikke ei puuduta;
- *“/.../ kedagi ei visata lihtsalt niisama üle parda.”* - ühestki töötajast niisama ei loobuta.

Anvelt (2010) seevastu kirjutas:

- „*Politsei- ja piirivalveamet istub kui püssirohutünni otsas.*“ – ühendameti loomine on tekitanud töötajates rahulolematust ja pingeid;
- „*/.../ peaks punane tuluke hakkama vilkuma ka turvatavate silme ees.*” – punane tuluke kui märk võimalikust ohust;
- “*Kas asutuse juhid on piirivalvurid unustanud, sõitnud neist teerulliga üle?*” – võimalik, et piirivalvurite vajaduste ja ootustega asutuse juhid ei arvesta;
- “*Selle peale puhkes siselistis torm.*” – puhkes vastuseis;
- “*List muutus hullemaks kui peldikusein, iseloomustasid töötajad ise.*” – listis oli palju erisuguseid emotsionaalseid avameelseid arvamusi;
- “*/.../ asutuse juhtide jutt „imelisest meie-tundest” ajab alluvaid kibestunult naerma.*” – imeline meie tunne tähendaks just kui, et liitmise järel oleme paremad kui varem, hoiame kokku ja väärtustame ühendameti kui mingisugust imetabast asutust;
- “*See, et asutused paugust – nagu väljendub Küüt – liideti, oli ilmselt õige.*” – asutused liideti just kui päevapealt, suurema ettevalmistuseta.

Metafooride osas tuleks tähelepanu juhtida sellele, et neid on kasutatud selleks, et tõsta lugeja jaoks teksti emotsionaalsust. Jõulised metafoorid (võrdlus nt teerulli ja peldikuseinaga) võimendavad oluliselt antud sõnumeid. Arutelus, kus küsimuse all on suurima riigiasutuse toimimise efektiivsus eri perioodidel, tingib ka jõuliste metafooride kasutamise – iga inimene eeldab ja loodab, et tema poolt riigi rahakotti makstud raha kasutataks efektiivselt. Ka Kyyt kasutab Anvelli (2010) artiklis metafoori jrsu liitmise kohta (nn “paugust liitmine”), ent sisuliselt ei anna see sama efekti, mis ajakirjaniku emotsionaalsus artiklis, kuivõrd paugupealt ei liidetud ameteid yhtki – ettevalmistusprotsess oli suurim ja mahukaim, kui seni yhtegi teise sarnase liitmise puhul Eestis lbiviidud on. Kahes tekstis kasutatud metafoorid on tekstis tervikuna kyllaltki silmapaistvad, ent esinevad mblemas diskursuses siiski samas funktsioonis. Valdavalt on tegu pigem lldlevinud vljenditega, mis vdrdlevad mingisugust tyyopolukorda lbli metafoori.

Kogemuslik väärtus grammatilistes vormides

Kagge (2008) tekstis on politseipoolseks domineerivaks kõneisikuks PPA moodustamise projektijuht Marek Helm, kuid diskursuse kõigi tekstide hulgas on ta pigem keskmine, kui mitte öelda tagaplaanile jääv isik, sest rõhuvas osas artiklites, ka kahes teises põhjalikumalt analüüsitavas, saab sõna peadirektor Raivo Kyyt. Vaatlusalusel perioodil domineerivad kõneisikutena peamiselt siseminister ja PPA peadirektor. Seega on Marek Helm, pärast

projektitöö lõppu, diskursuses just kui passiivne tegelane, kes teemale hoo sisse lükkas, ent siis ka kadus. Lõpuperioodil, küll üksikutes artiklites, on domineerivaks kõneisikuks ka „anonüümne ühendameti töötaja“, kes oma pahameelt toimuva suhtes avaldab.

Kõik vaatlusalusel perioodil kolm põhjalikumalt analüüsitud teksti on suunatud vaatega tulevikule, kus kirjeldatakse tulevikus realiseeritavaid plaane. Anvelti (2010) tekstis kasutatakse erandlikult tulevikku suunatud tinglikku vaadet öeldes, et *„Paljud Eesti Päevalehega asutuse siseprobleemidest rääkinud, aastaid politseis ja piirivalves töötanud inimesed küsisid: on näha, et asutuse peadirektor Raivo Küüt ei saa oma tööga hakkama, kas tal poleks õigem käed üles tõsta ja seda tunnistada?“*. Kolmele ajaperioodidele iseloomulikule tekstile on omane, et verbid neis on üldiselt aktiivsed ja tegijad varjamata.

Suhteväärtus grammatilistes vormides

Suhtumist väljendatakse neis kolmes vaatlusaluses artiklis küllaltki erinevalt. Kagge (2008) ning Roonemaa ja Ranna (2009) artiklites küsilaused puuduvad ning suhtumist väljendatakse pigem varjatult, sisuliste võtete, mitte retoorikaga. Tekst on jutustav ning grammatikast on keeruline välja lugeda võimupositsioone. Kirjutajagi ei ole artiklites aktiivseks küsijaks-pärijaks ning peab-saab-tuleb käskude ja muude nõudmiste väljendamine tekstides puudub.

Anvelti (2010) tekst seevastu erineb märkimisväärselt eelpool kirjeldatud kahest tuues sisse mitmeid retoorilisi küsimusi: *„Mida alluvad juhile ette heidavad? Kas aprillirahutuste ajal mäsu vaos hoidnud, suuri narkolaste avastanud, mõrvari kinni pidanud või idapiiril keerulist tööd tegevad politseinikud või piirivalvurid on ikka klienditeenindajad? ... või peaks politseipatrulli pigem linnas näha olema, et ta saaks appi rutata? Miks ilutseb juba kümnekuuse ühendasutuse peamaja katusel endiselt silt „Politsei“? Kas asutuse juhid on piirivalvurid unustanud, sõitnud neist teerulliga üle?“*. Need näitlikud küsimused artiklis väljendavad selgelt ajakirjaniku suhtumist, ja seda mitte varjatult, vaid täiesti avatult. Tekst on jutustav ja küsija on artiklis aktiivseks pärijaks. Esitatakse ka varjatult nõudmisi nagu näiteks: *„On näha, et asutuse peadirektor Raivo Küüt ei saa oma tööga hakkama, kas tal poleks õigem käed üles tõsta ja seda tunnistada?“*. Lisaks võib Anvelti artiklis eristada varjatult ka meie-nemad eristamist (*Ei maksa unustada, et ühinemise otsustas siseministrina Jüri Pihl (tema), kes tegi ka olulisemad personaliotsused (meie suhtes). Pihlilt (temalt) ameti üle võtnud Marko Pomerantsil (meie) oli kõigest kaks valikut: kas toimunuga nõustuda või pidurit*

tõmmata. Ometi ei tasu unustada: PPA (meie) allub siseministrile (temale) ja seetõttu ei saa ministeerium (tema) end toimuvast eemale asetada).

Valdavalt ei ole küll meie-nemad vastandamine vaatlusalustes artiklites laialt esindatud, ent varjatult tehakse seda teatud olukordades siiski, et vastutuskoomat enda õlult vähendada. Meie poolel on Anvelt (2010) tekstis ühelt poolt anonüümne PPA töötaja (meie) versus peadirektor (tema) ning samas ka kõrgemal tasandil vaadatuna peadirektor (meie) versus varasemad siseministrid (nemad), kes otsuseid reaalselt ellu viisid.

Väljenduslik väärtus grammatilistes vormides

Analüüsitavates artiklites ei ole võimalik ajakirjaniku poolset tugevat väljenduslikku väärtust esile tõsta, kuna tegu on ajakirjanduslikus mõistes üsnagi traditsiooniliste ehk isegi objektiivsete lehelugudega. See ei laiene aga siiski kõneisikutele, keda artiklites kui objektiivsuse etalone kasutatakse, või vähemalt arvatakse kasutatavat. Kui rääkida just kõneisikute poolt antavast „väärtusest“, siis märgatav on selle väärtuse kiirelt muutumine ajas.

Kagge (2008) räägib perioodist „illusioon ühendametist“, kus oldi optimistlikud kõikide lubaduste täitmise osas, mida ühendamet oma tegevusega saavutama pidi: *„Ametite liitmise peaeesmärkideks on kasvatada riigis turvalisust, ühtlustada juhtimist ja vastutust, vähendada bürokraatiat, lõpetada tööde dubleerimine ning kõige tipuks mõistagi riigi raha kokku hoida.“*

Roonemaa ja Rand (2009) kirjeldavad „masu-aega“, mil eesmärgid muutusid napolisõnalisemaks, suuremad loosungid kadusid sootuks, muuhulgas tuli püksirihma pingutada ja anda uusi lubadusi - kõige kehva kõrval kodanik küll kuidagi eriliselt ei kannata, kui siis õige pisut: *„Järgmise aasta algusest alustab tööd ka politsei-, piirivalve- ning kodakondsus- ja migratsiooniameti baasil loodav ühendasutus, mille üks eesmärk on muu hulgas kokku hoida tugiteenuste pealt. /.../ Tugiteenuste ühendamisest tulevast sünergiast peaks vahendeid järele jääma. Nüüd ei ole küsimus aga vahendite järelejäämises, vaid me ei pea põhivaldkondadest nii palju kärpima kui tugiteenustest,“* avaldas Kiiut lootust. Kuigi igas valdkonnas jääb tööjõudu vähemaks, lubas Kiiut, et politsei keskendumine prioriteetidele jääb samaks. *Samuti nentis ta, et muuga, nagu näiteks pisivargused, on võimalik vähem tegelda.“*

Anvelt (2010) annab ülevaate perioodist, mil ühendasutust tabas “ärkamise aeg” ehk arusaam, et idüllist on asi kaugel ja amet pole tegelikult suuremate eesmärkide täitmisele kuigi lähedale

jõudnud: *“Paljude PPA töötajate sõnul on probleem sisekommunikatsioonis. /.../ Ülevaalt alla ei jõua adekvaatne info, asutuse juhtide jutt „imelisest meie-tundest” ajab alluvaid kibestunult naerma. Imeline meie-tunne valitseb nende hinnangul vaid PPA juhtkonnas.”*

Lausete ühendatavus

Kagge (2008) alustab mitut lauset sõnaga „et“ - *„Et ametite liitmise peaesmärkideks on kasvatada riigis turvalisust...“*; *„Et iga turvalisuse eest eesrindes tööd rabav politseinik...“*. Selline lähenemine tekitab olukorra, kus räägitakse eeskätt põhjustest ning alles järgselt nende mõjust. Kuivõrd antud lausete näol on tegu olulise informatsiooniga, mis võib esmapilgul igasuguse põhjenduse puudumisel kirgesid kütta, on autori arvates adekvaatne just seesugune info esitamise järjekord. Roonemaa ja Ranna (2009) artiklis seevastu kasutatakse lauseehituslikku võtet, kus oluline info jäetakse lause teise poolde ning tõstetakse seeläbi lugejas pinget - *„Kui paljusid politseinikke koondamisoht ähvardab, Küüt eile veel öelda ei osanud“*. Anvelt (2010) kasutab sidesõnu tavapäraselt tekitamata nende kasutamise läbi eeldusi ja jagades vaid selgeid põhjendusi.

Interaktsiooni konventsioonide kasutamine

Kõikides valimisse kuulunud tekstides, ka täpsemini kolmes põhjalikumalt uuritavas tekstis, on osalejate õigused valdavalt sümmeetriliselt jagunenud – kui pidada silmas eeskätt just aktiivseid osalejaid. Passiivsetel, sõna mittesaanutel, õigused ka praktiliselt puuduvad. Vastupidine näide ilmneb Anvelli (2010) artiklis, kus esitatakse ridamisi intrigeerivaid retoorilisi küsimusi, millele vastamiseks sõna kellelegi ei anta - *„Miks ilutseb juba kümnekuuse ühendasutuse peamaja katusel endiselt silt „Politsei”? Kas asutuse juhid on piirivalvurid unustanud, sõitnud neist teerulliga üle?“*. Siinkohal oleks tarvilik juhtfiguuri kommentaar, ent sellist võimalust ei ole kasutatud. Kui Kagge (2008) ning Roonemaa ja Ranna (2009) artiklites annavad hinnanguid ja teevad järeldusi peamiselt tekstides esinevad asutuse kõneisikud, vastavalt Helm ja Küüt, siis Anvelli (2010) artiklis on peamiseks tegijaks teksti autor, kes püüab ilmselt järgida iseenese arusaama n-ö keskmise eestlase maailmapildist, tuginedes seejuures anonüümsetele allikatele.

Tekstide struktuur

Kagge (2008) artikkel algab olulisima sõnumiga tol ajaperioodil: *„Politsei-, piirivalve- ja migratsiooniameti liitmise kõige mõruma pilli peavad alla neelama 1400 mundrita tugiteenistajat, kelle seast kaotavad senise töö kümned raamatupidajad, pressiesindajad ja*

personalitöötajad.“ Edasiselt räägitakse liitmisreformi teostamise ajagraafikust ning võimalikkusest ning selgitatakse, milliseid personalimuutusi ühendameti loomine kaasa toob - „*Kolme ameti liitmise projektijuhi Marek Helmi sõnul on kindel see, et uue ameti koosseis ei suurene*“. Optimaalset töötajate arvu analüüsitakse ka teiste asutuste näitel, selleks puhuks on artiklisse kõneisikutena kaasatud teiste asutuste liidrid. Artikkel, mis osati kaldub sisult ses suunas, et töötajaid oleks tulevases ühendameti just kui ülearu, saab oma positiivse lõpu, kui Helm kinnitab, et kõik „ülejäädavad“ ametnikud, kelle tänane tegevus uues ametis vajalik pole, suunatakse ümberõppele.

Roonemaa ja Ranna (2009) periood kätkeb masu-aega, millest tulenevalt saab artikkel alguse ka vastava sõnumiga: „*Loodavas ühendameti võib tugiteenuste liitmisega piirata põhitegevuse kärpimist*“. Kohe antakse sõna ka peadirektorile, kes tõstatatud teemat kommenteerib ning annab lootust, et kõik ei pruugi halvima stsenaariumi järgi minna, ent halvimaks tuleb siiski igaks juhuks valmis olla. Kuigi vähendada tuleb ka põhitegevust, lausub Küüt, et kodanik suures osas teenuse kvaliteedi muutumise pärast muretsema ei pea, küll võib väheneda politseinike võimekus pisivargustega tegelemisel. Artikkel saab pisut positiivsema varjundi, kui viimase kõneisikuna tuuakse sisse siseminister Pomerants, kes avaldab lootust, et läbirääkimised eelarve osas on alles ees ja ta annab oma parima, et kõigile seni politseis-piirivalves töötanud inimestele ka uues loodavas ametis töökoht säiliks.

Eelpool kirjeldatud kahele artiklile teravaks kontrastiks on 2010. aastal avaldatud Anvelti tekst, mis ühelt poolt tugineb sisekliima uuringule, teisalt ilmselt anonüümsetele allikatele asutuse töötajaskonna seast. Lugu saab intrigeerivalt alguse lõiguga: „*Kui viimase uuringu järgi usaldab aasta alguses ilma üleminekuajata ühendatud politsei- ja piirivalveametit 85% Eesti elanikke, siis asutuses endas valitseb suur ebakindlus*“. Artiklisse on koondatud värskelt loodud PPA probleemid, igapäevased mured, ning neid üksipulgi muuhulgas ka lahatud. Sõna on antud peadirektorile kommentaarideks vaid harvadel juhtudel. Positiivset nooti püüab Anvelt sisse tuua artikli lõpus, kus ütleb, et: „*Ei maksa unustada, et ühinemise otsustas siseministrina Jüri Pihl, kes tegi ka olulisemad personaliotsused. Pihlilt ameti üle võtnud Marko Pomerantsil oli kõigest kaks valikut: kas toiminuga nõustuda või pidurit tõmmata*“. Sellega tõmbab ta probleemistiku just kui Küüdi õlult ära, ent seda vaid hetkeks, lausudes sinna järele, et „*Küüt on leppinud olukorraga, kuhu ta on sattunud, ja väljastpoolt vaadates tundub, et ta pole suutnud olukorda muuta. PPA on poolsõjaväeline asutus, kus kord peab*

paigas olema. Teisalt on PPA siiski tsiviilasutus ja see, kuidas otsusteni jõutakse, peaks olema võimalikult põhjalikult läbi mõeldud".

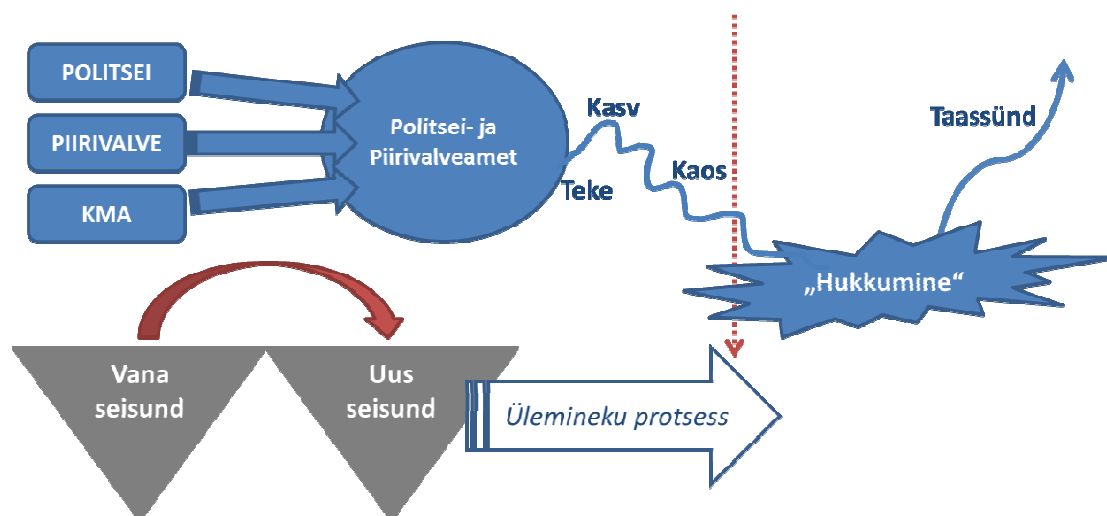
Kokkuvõtvalt nähtub diskursusanalüüsist, et sõnumid olid valdavalt selged, ent transformeerusid ajalises mõõtes siiski liiga kiiresti (*Lisa 10*). Seda enam, et vaatlusaluse perioodi alguses räägitakse PPA loomisest saadavast kasust, ent vaatlusaluse perioodi lõpufaasis keskendutakse põhjenduste asemel vabanduste andmisele, kui nendekski ajakirjandus parasjagu sõna annab. Kõige lõpuks võis nii mõnelegi jääda arusaamatuks ja põhjendamatuks, mis oli siis ikkagi säärase reformi eesmärgiks.

Tuleb lisada, et käesoleval ajal on diskursusanalüüsi kasutajatel siiski ainult osaline arusaamine isegi antud valdkonna paremini läbiuuritud komponentidest. Seega on nii õpetlaste kui õpilaste hulgas ilmunud ohtlik tendents loota, et mõne spetsiifilise meetodi kasutamine aitab tuvastada „täielikku tõde“ vaadeldava probleemi kohta. Väga lihtne on püstitada väiteid, mis on oma olemuselt liiga üldised ja kategoorilised. Diskursusanalüüs võimaldab kõigest valgustada osasid aspekte diskursuse protsessist ja keelekasutusest, aga kõik lähenemisteed avavad aina uusi tühimikke meie arusaamises (Brown 1983).

5. DISKUSSIOON JA JÄRELDUSED

Organisatsioonilise muutuse protsess

Mõistmaks kommunikatsiooni osatähtsust muutuste protsessis, tuleb taas vaadelda organisatsioonilise muutuse protsessi ennast. Seda enam, et organisatsiooniline protsess suunab paljuskki kommunikatsiooni käiku. Kuigi PPA moodustamine oli oma olemuselt mitmeid arenguid läbiv üleminek vanalt seisundilt uuele, ilmnes uurimistulemustest, et kuigi tegu oli planeeritud seisundiga, ei olnud selle tulemused prognoositud/prognoositavad. Seda asjaolu iseloomustasid enim just muutuste kommunikatsiooniprotsessid, kus tuginedes siseveebi postitustele ja intervjueritavate vastustele ilmnes, et vaatamata rahustavale sõnumile (nt „liitmise järgselt oluliselt midagi ei muutu“) järgnesid radikaalsed muudatused, millest osati ka endid informeeritud juhtideks nimetanud intervjueritavad kuulnud ei olnud. Reformi läbiviimine oli nii protsessi kui ka kommunikatsiooni mõistes vaatamata pikale ettevalmistusperioodile küllaltki kiire ning üleminekuaega praktiliselt ei võimaldatud – seda eriti just kommunikatsioonis, mille intensiivsem periood langes kokku ajaga, mil organisatsioon juba uues seisundis oli. Pärast liitmist ehk uue seisundi saabumist alustati pisiprotsesside probleemide lahendamise ja selgitustööga, ent uue asutuse toimimatus, identiteediküsimused ning asjaolu, et kommunikatsioon olulistest teemadest vaikis, tekitas lühiajalise arenduse järel kaose. Ackermani loal nimetagem sellist organisatsioonilist muutust kombineerituna kahest mudelist „radikaalseks üleminekuks“. Võimalused edasiseks arenguks on kahesed: ülemineku protsess kaose staadiumist kulmineerub kasvuks ja küpsuseks või tuleb radikaalsete ümberkorralduste tõttu läbi käia „hukkumine“ ning taassündida (Joonis 15).



Joonis 15: PPA moodustamisel oli tegu planeeritud seisundiga, ent selle tulemus ei olnud prognoositav/prognoositud – tegu oli nn „radikaalse üleminekuga“ (autori koostatud, algallikas: Ackerman 1984, Alas & Übius 2010: 67 kaudu).

Tunnetuslikult leiab autor, et kuivõrd juhtkond on oma sõnumitega jäänud reatöötajale aina kaugemaks, saadab asutuse edasist arengut pigemini „hukkumisfaasi“ läbitegemine. Kuigi Ackermani käsitluses räägitakse „hukkumisest“ organisatsiooni juhtimise vaates, võib seda lähenemist taandada lisaks ka kommunikatsioonijuhtimisele. Organisatsiooni juhtimise teooria seisukohalt markeeriks „hukkumisfaas“ autori arvates seisundit, kus olemasoleva juhtimismudeli ja –stiiliga ei suudeta PPA töötajates liitmisejärgselt tekitada püsivat usaldust tippjuhtkonna suhtes, tippjuhtkond ei suuda muutuste kestel omakorda muuta töötajate mõtteviisi selliselt, et tekiks sünergia ning kogu tööprotsess muutub nende kahe ebaõnnestunud aspekti najal võimatuks, kuna kollektiiv ei ole motiveeritud uue asutuse heaks ega ühes uute kolleegidega koostööd tegema. Tinglikult saab antud „hukkumisfaasi“ teooriat laiendada ka kommunikatsioonijuhtimisele, kus see tähendaks sisuliselt, et mitteveenev, sageli muutlik ning samas põhjendamata sisesuhtlus hakkab lõhestama organisatsiooniliikmete koostöömist, koostööd asutuse eesmärkide saavutamisel ning arusaamist organisatsiooni väärtustest ja eesmärkidest.

Võimalik, et asutus juba ongi nn „hukkumisfaasis“, kuid praeguses seisus, ilma edasist arengut teadmata, on seda keerukas üks-ühele väita. Kommunikatsiooni vaates on sellist mõttekäiku toetavaks argumendiks siiski asjaolu, et kõrgemal tasandil ei initsieerita piisavalt sisekommunikatsiooni ja kui seda ka (teatud juhtudel) tehakse, on teave paljuski hiljaks jäänud, ka arusaamatu. Võib öelda, et juhtimisladvik on kaotanud kontakti töötajatega ning nende poolt antud sõnumitel ei ole töötajate seas enam piisavalt usaldusväarsust. PPA mitmeaastase tegutsemisaja vältel on töötajad enamasti kaotanud lootuse, et antud juhtimisega midagi parendada suudetakse, ja kui seda ka üritatakse, isegi läbi arutluse, on inimeste silmis neil püüdlustel kompromiteeritud väärtus – püüdeid ei võeta enam tõsiselt ning konsensuseni ühtses mõttes sageli ei jõuta.

Muudatuste kommunikatsiooniprotsess

Analüüsina muutuste kommunikatsiooniprotsessi jõudis autor järeldusele, et ilmselt ei osatud hinnata, kui põhjalikku ja ettevalmistatud kommunikatsiooniplaani vajab reform, mis toob kaasa nii suure ja osade liidetavate jaoks ka valuliku muudatuse. Liidetavate hoiakud ja suhtumine ühendamisse oli nende ajaloolisest taustast ettearvatav – küllaltki stabiilse ajaloo ja pikaajalise organisatsioonikultuuriga piirivalve „neelati alla“ reformidest räsitud ja oluliselt nõrgema organisatsioonikultuuriga politsei poolt. Sellegi poolest ei oldud läbi kommunikatsiooni valmistatud seda barjääri leevendama. Pärast uurimistöö tulemuste

fikseerimist ja analüüsimist (aprillis 2012) viis autor läbi täiendava intervjuu reformi ajal tööpostil olnud politsei kommunikatsioonijuhiga (*Lisa II*), kes kinnitas, et kommunikatsiooniplaan, mille valmimisse panustasid mitmed kommunikatsioonispetsialistid, koostati võrdlemisi kiiresti ning selle põhieesmärgiks oligi ainiti ühendamise eelsel ajal põhisõnumid üle korrata. Seda põhjusel, et ühendamise sisekommunikatsiooni oli nii või teisiti juba aastast 2008 tehtud.

Tõepoolest, sisekommunikatsiooniplaan muutuste eelseks-aegseks ajaks oli formaalselt olemas, siiski ei olnud see piisavalt põhjalik, läbimõeldud, ajakohane ning veel vähem arvestav inimlike, lihtsate ja loogiliste küsimustega reatöötajate vaates, kes juhtidega võrreldes olid info hankimise osas oluliselt kehvemas seisus. Sisemise kommunikatsiooni planeerimisprotsessis (Nigul 2009) kirjeldati lapidaarses stiilis eesmärgina võimalikult sujuvat üleminekut PPA-le ja negatiivsete emotsioonide maandamist, samas ei pakkunud plaan ise ühtki meedet otseselt töötajate rahustamiseks. Lisati keskenduti plaanipõhiselt ainuüksi üldise kontseptsiooni kirjeldamisega ning personaalne vaatenurk, mis reatöötajaid kõnetaks, oli piisamatu. Näiteks vastati plaanijärgselt küll küsimusele, mis ühendameti töölerakendamise järgselt tavatöötaja jaoks muutub, ent teemakäsitus oli liiga hilise ajastusega, üldsõnaline ja rõhus asjaolule, et suures osas jääb kõik samaks. Ent tegelikkus, mida paljud pärast 1. jaanuari 2010 saabumist nägid ja kogesid, ei vastanud väidetule ning tekitas seda enam liidetavates trotsi ja vastuseisu. Intervjuust tollase politsei kommunikatsioonijuhiga sai autor kinnitust, et muudatuste järgselt tekkis palju segadust ning inimestel oli kõrgendatud ootus kommunikatsioonile, kuid kommunikatsioon nendele ootustele piisavalt kiiresti reageerida ei suutnud. Intervjueeritav nentis, et kriitilistel teemadel ei suudetud piisavalt kiiresti ja mõnel juhul üldse mitte rääkida.

Piirivalve poolelt lõhestas omakorda kommunikatsiooni tõhusamat toimimist asjaolu, et kuivõrd piirivalvurite vastasseis liitmisele oli tugev, ei olnud paljuskki selle valdkonna esindajad ega ka kommunikaatorid huvitatud muutuste kommuniqueerimisest oma ala töötajatele. Et piirivalves muudeti 2009. aasta alguses struktuuri, mille järel tugitegevustest said põhitegevused, tähendas see piirivalve avalike suhete osakonna muutmist teavitus- ja ennetusgrupiks (põhitöö). 2009. aasta lõpus oli seega selge, et tugiteenistujatest politsei kommunikaatoritega ükski põhitööd tegev piirivalve kommunikaator ühendamise kommunikatsioonis kaasa ei löö. Sisesuhtluse vallas piirivalve toe puudumine oli aga selgeks

mõjuriks kommunikatsiooni efektiivsusele – reformi sisu ja põhjused pidid opositsionääridest piirivalvuriteni viima nn „vastasleeri“ ehk politsei kommunikatsioonitöötajad.

Ameti moodustamise järgselt võeti lühikese aja vältel ridamisi vastu otsuseid, mis lõhestasid pikaajaliste traditsioonidega asutuste identiteeti (nt piirivalves: ohvitseri staatuse, traditsioonide, roheline vormi kaotamine; politseis: seniste traditsioonide-tähtpäevade kaotamine, žetoonide kaotamine). Veel enam, õnnestanuna olemasolevaid identiteete, ei olnud uut identiteeti kellelgi liidetutele pakkuda ning loosunglikult hakati äkitsi kommunikatsioonis kasutama terminit „imeline meie-tunne“, mis arusaadavalt liidetavates loodetud sidususe asemel veelgi suuremat vastandatust „meie“ ja „nemad“ näol põhjustas.

Uue identiteedi loomise algatus toimus suure hiline misega ja viidi läbi mitteveen va amatöörlikkusega. Probleemi sihtrühmadeks olid ühelt poolt PPA juhtkond, kes ei suutnud luua piisavalt autoriteeti piirivalveharu töötajate hulgas ja teiselt poolt piirivalve veteranid ja ohvitserkond, kel oli uut identiteeti ja rolli kõige raskem vastu võtta. Antud küsimuses pakkunuks lahendusi töötajate efektiivsem kaasamine protsessi, kuna võimalus kaasalöömiseks ja teatud määral ka otsustamiseks lubab töötajatel tajuda selgelt oma panust protsessi, pakkuda rahulolu koostööst ning vähendada ka vastasseisu. Lisaks pidanuks juba enne liitmist hakkama arendama uut ühend-identiteeti, milles kõik liidetavad oleksid suutnud näha oma uut „mina“, sealhulgas vanade traditsioonide jätkumist uues kuues. Olulistes küsimustes mittekaasamine võib tuua olukorra, kus otsusel puudub kontakt töötajate reaalse vajadustega või nad lihtsalt ei teagi otsuse vastuvõtmisest.

Tuleb silmas pidada, et oma osa kommunikatsiooni ebapiisavuses põhjustasid ka muutused kommunikatsioonibüroos, mis ei võimaldanud stabiilsuse teket. Süstemaatiline ja läbimõeldud sisekommunikatsioon pidanuks aitama töötajatel muudatustega paremini toime tulla, kuid et kommunikatsiooniüksust samuti ümber korraldati, võib oletada, et ei suudetud pakkuda piisavat tuge juhtkonnale teema lahendamiseks omast initsiatiivist. Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et kuni 2008. aastani juhtis ühendamise kommunikatsiooni siseministeerium ning alles 2008. aasta oktoobrikuus, mil moodustati ühendamise laiendatud töörühm, sai kommunikatsiooni vastutavaks isikuks politsei kommunikatsioonijuht. Seega võib siit järeldada, et 2007-2008 vahemikus oli info suures osas ministeeriumis ja asutuste ebapiisava koostöö tõttu kommunikatsioonivallas jõudis teatud juhtudel oluline info ministeeriumist enne politsei sisemisi kanaleid just välimistesse kanalitesse.

Põhilisteks vigadeks, mis reformi sisekommunikatsioonis ilmneseid, olid:

- kuigi liitmisprotsess oli kiire, ei kiirustatud kommunikatsiooniga;
- töötajate vähene kaasamine protsessi;
- põhiküsimuse unustamine – mis on liitmisest saadav kasu;
- vaikus kommunikatsioonis, mis puudutas nn „ebasoodsaid“ teemasid.

Sisekommunikatsioon siseveebis muutuste perioodil

Uurinuna muutusi käsitleva info mahtu liitmise eel, ajal ja järel, selgus, et töötajate jaoks oluliste kõneisikute asemel domineeris ses keskkonnas protokollipõhine suhtlus. Kuigi selliselt hoiti töötajaid protsessi käiguga näiliselt pidevalt kursis, ei saa antud lähenemist kuigi efektiivseks kommunikatsiooniks nimetada. Sellised kokkuvõtted täidavad formaalselt küll informuumi, ent ei kõneta kuigi tuntavalt sihtgruppi. Seda enam, et oluline info on „peidetud“ pika koosoleku käigu kirjelduse keskele ning info ise, sõnumid, emotsioonid, töötajate poole pöördumine muutusi läbiviivate isikute ja teiste asjaosaliste poolt on tagaplaanile jäetud ning asendatud hulgal juhtudel kommunikatsioonispetsialisti isikuga, kes pelgalt infot vahendab. Tõhusaimaid tulemusi muutuste kommunikatsioonis ja info suunamisel annab just juhtide õigeaegne ja hoolikalt sõnumitega viimistletud sõnavõtt. Teoreetikud juhivad tähelepanu sellele, et igal kanalil on fikseeritud infokandmisvõime, mistõttu lühiajaliselt liigsuures koguses info edastamine tingib vastuvõtja väsimise ja tähelepanu hajumise. Sellist olukorda võib tinglikult taandada näiteks ühendamise järgsele ajaetapile, mil senise ühendameti töögrupi koosolekute kokkuvõtete edastamine siseveebi sisuliselt kahekordistus – põhjusel, et uues asutuses pidasid regulaarselt ja paralleelselt nõu nii peadirektor kui ja PPA juhtgrupp.

Ka esines sisekommunikatsioonis palju müra, mis võis tingida olukorra, kus olulised sõnumid selle hulka ära kadusid. Näiteks Lõuna siseveebis avaldatud kõikides teadetes muutuste eel ja ajal esines palju kultuurilist ja emotsionaalset müra, muutuste järgsel ajal oli sellise müra hulk minimaalne ning ühtse siseveebi kasutuselevõtu järel peaaegu kadus, kuniks siseveebi loodi kommentaarimüru, kus emotsionaalne, lisaks ka psühholoogiline müra taas soodsa tekkepinna leidis (seda küll eraldatuna põhikommunikatsioonist). Kui sisekanalid on täitunud „müraga“ ja töötajate jaoks neis olulist infot piisavalt ei jagata, leitakse teisi väljundeid info hankimiseks – näiteks ajakirjandus, kolleegid, kuulujutud. Nimetatutest esimesel oli muutuste eelsel perioodil üldises aga ka muutuste sisekommunikatsioonis märkimisväärne osa – võib öelda, et sisekommunikatsioon praktiliselt sõltus väliskommunikatsioonist.

„Harjutades“ (Lõuna siseveebi kasutuselevõttust 2004 kuni ühendameti siseveebi kasutuselevõttuni 2010) töötajaid sellega, et sisend sisekommunikatsiooniks tuleb mitmetel juhtudel väliskommunikatsioonist, ei ole imestusväärne, et sellise suhtumise kõrval hakkasid reatöötajad hindama ajakirjandust adekvaatse infokanalina – kommunikatsioonispetsialistide praktika siseveebis ju sellist arusaama kujundas. Tulemuseks oli olukord, kus selle asemel, et ise juhtida sisekommunikatsiooni, ning läbi sisemise juhtida samas ka välimist kommunikatsiooni, anti initsiatiiv osaliselt protsessi juhtimisel käest ning vahendati sisekanalisse valimatult väliseid tekste. Sellise praktika tagajärjeks oli (kehvemini informeeritud) asutuseväliste osapoolte võimalus juhtida sisekommunikatsiooni läbi omapoolsete spekulatsioonide, mis jõudsid omakorda asutuse töötajateni. Pikka aega mitmetel teemadel ka asutus vaikis ja lasi seejuures asutusevälistel allikatel selle vaikuse omapoolse subjektiivse sõnumiga (oletused, arvamused) täita.

Politseiasutuse üldist oskust sisekommunikatsiooni juhtimisel nimetasid kommunikatsiooniekspertid Ilona Leib ja Kirsti Ruul veel ka aastal 2011 PPA kommunikatsioonitöötajaid privaatselt nõustades lausa puudulikuks. Nende sõnul on vähejuhitud sisekommunikatsioon takistuseks ka väliskommunikatsiooni edukale toimimisele. Oluline on siinjuures märkida, et kui muutuste perioodil edastati siseveebis nõupidamiste kokkuvõtteid ja üldsõnalisi uudisteateid muutustest, siis sarnase info jõudmisel meediasse oli temaatika oluliselt paremini fookusseeritud selliselt, et sõnum kõigile üheselt mõistetavana jõudis. Näiteks, kui asutusesiseselt räägiti ümarate sõnadega tugiteenuse optimeerimisest ja „optimeeritud“ töötajate ümbersuunamisest teistele töökohtadele, siis meedias kasutati antud temaatika puhul sünonüümina väljendit „koondamine“. Sisuliselt oli teema sama, ent ühel puhul fookus tuhm, teisel terav. Võib järeldada, et selline tõlgendus kahes erinevas kanalis tekitab töötajates tundmust nagu asutus püüaks nende eest olulist infot sõnamänguga varjata.

Sõnumid sise- ja väliskommunikatsioonis muutuste eel, ajal ja järel

Muutuste eelsel perioodil kõlasid sisesuhtluses soodsate sõnumitena võimalus ühendameti ressursi seniselt efektiivsemalt (põhitöösse suunata), ka rõhuti dubleerimise vähenemisele, teenuse kvaliteedi kasvule ja suuremale turvalisusele. Ebasoodsa sõnumina esines identiteediküsimus tulenevalt erinevate organisatsioonikultuuriliste ametite liitmisest. Pilt väliskommunikatsioonis oli analoogne – illusioon ühendametist vältas perioodini, mil majanduslangus survestas seniseid loosungeid kohandama, kohati ka võrreldes varasemalt väljaöeldule vastuoluliselt ümber sõnastama. Märgatava erisusena välis- ja

sisekommunikatsioonis oli asjaolu, et sisemiselt rõhuti pigemini liitmise järel tekkivale sünergiale, samas kui väliselt mõõdeti saadavat kasu peamiselt maksumaksjale arusaadavamas valuutas - eurodes.

Muutuste aegseks perioodiks, mil reformi planeerinud põhiideoloogid kommunikatsiooni omapoolsete sõnumitega enam ei rikastanud, muutus tähenduste struktuur sisesuhtluses killustatumaks: senisest suurem efektiivsus ja teenuse kvaliteedi kasv olid väärtused, millele vaatamata riigi raskest majanduslikust olukorrast endiselt rõhuti. Ülejäänud algselt väljakäidud sõnumid sisekommunikatsioonis enam mõju ei avaldanud, küll jäid nad endiselt valdavas osas püsima väliskommunikatsioonis. Märkimist väärt on, et eelarveküsimuste arutamise ja planeeritavate kärpete taustal kadus sisekommunikatsioonist oluline sõnum siseturvalisuse kasvu näol, mille tühimiku täitis vaikus. Samas lisandus välises suhtluses selle asemele selge sõnum, et rahaliste ressursside vähenedes väheneb ka siseturvalisus.

Muutuste järgsele perioodile oli iseloomulik, et tegeleti juba päevaprobleemidega ning loodud asutuse töölerakendamisega. Endiselt oli üleval lahendamata identiteediküsimus, kuid seda juba nii marginaalsel määral, et perioodi pikkust arvesse võttes ei omanud see tähelepanuväärset mõju tähenduste loomisel. Küll ilmnes väliskommunikatsiooni analüüsist, et 2010. aasta lõpp tõi pika vaiguse järel kaasa nn „plahvatuse“ ärkamisaja näol, kus tähenduste väljal võitlesid mitmed ebasoodsad sõnumid nagu bürokraatia kasv, väiksem siseturvalisus, vähendatud ressursiga sama teenuse pakkumine (kelle/mille arvelt?) ning sarnaselt muutuste eelsele perioodile taaskord küsimus – mis on ühendameti moodustamisest saadud väärtus/kasu.

Erinevate perioodide võrdluses ilmneb, et sõnumid ühendameti moodustamise saadavast kasust muutuvad nii sise- kui ka väliskommunikatsioonis ning sellest tuleneva arusaamatuse tõttu on loomulik, et vastandlikult põhjendatud tekkinud olukorda ei taha omaks võtta ei juhid ega ka reatöötajad. Seda põhjusel, et vastuolulised sõnumid moodustavad tähenduste välja, millel olevad muutuvad väärtushinnangud ei lange kokku allasutuse juhtide ja reatöötajate omadega. PPA moodustamise aegse sõnumikultuuri peamiseks veaks oli asjaolu, et üldised loosungid ei seostunud töötajate jaoks olemasolevate mõtlemisrutiinidega, ka oli puudus avameelsest arutelust, mis kätkeks ühendameti moodustamise plusse ja miinuseid – riskide analüüsiga tegeles omast initsiatiivist näiteks vaid ajakirjandus ning asutusesiseselt rõhutati

ainult positiivseid aspekte ning lõhestati seeläbi oma sisemist positsiooni tekkida võivate (ja tekkinud) probleemide lahendamisel.

Lisaks sellele leidis autor, et osa sisekommunikatsioonist muutuste perioodil täideti vaikusega. Seda just eeskätt küsimuses nii muutuste eel kui järel, millised on ühendameti moodustamisega kaasnevad (võimalikud) riskid. Siseveebi keskkonnas leidis erinevaid positiivse tähendusega motiive ühendameti moodustamiseks, ent sellest, kas ja mis ühendamise käigus kannatab, ei kõneletud. Ka vaikiti kommunikatsioonis maha asjaolu, et ühendameti moodustamise järgselt oli töötajate seas kasvanud rahulolematuse ning teemat käsitleti ajakirjaniku initsiatiivil päevalehe veergudel. Võib öelda, et positiivsete ja ühendametit idülliseerivate sõnumite kõrval täitis negatiivsete sõnumite koha just vaikus. Ja seda vaatamata asjaolule, et võis eeldada edasiste arenduste osas tagasilööke.

Mitmed teoreetikud nõustavad organisatsioonis toimuvate muutuste käigus juhte tingimata keskenduma positiivsete sõnumite kõrval ka negatiivsetele, kuna selliselt tugevdab juht oma positsiooni töötajate seas näidates, et ta on nendega igas olukorras aus ja avatud. Lisati leiab uurimistöö autor, et tänapäeval on PPA juhtimisel üheks suuremaks veaks hirm tehtud vigu tunnistada, kuigi selline teguviis mõjuks sarnaselt negatiivsete sõnumite avameelse kommunikatsiooni tulemiga. Sellist (taotluslikku) käitumist võib võrrelda nn „vaikuse spiraali“ tekkimisega, mis on vastandiks kõneaine kujunemisele. See tähendab, et mingi teema surutakse maha, sellest ei räägita ning sellest tulenevalt jäetakse teema nii avalikul kui ka poliitilisel tasandil lahendamata (Dearing & Rogers 1996). Noelle-Neumanni sõnutsi on vaikuse spiraali tekkepõhjuseks inimeste hirm saada isoleeritud ja hukkamõistud, kui nad avaldavad arvamuse, mis on vastuolus avalikkuse arvamusega (Noelle-Neumann 1984, Waldahl 1993 kaudu). Antud kontekstis tähendaks see, et laialt levitatud idüllilisele arusaamale ühendameti moodustamisel saadavast kasust räägitaks vahelduseks selle miinuspooltest, ent seda tõenäoliselt ei tihatud teha, kuna kardeti minna vastuollu ministeeriumi poolt väljakäidud motiividega. Lisaks kõneleb Scheufele (2008), et arvamusi hoitakse seda mittetoetavate sihtgruppide eest tagasi valmisolekust enesetsenseerimiseks.

Intervjueeritavate refleksioon muutustest ja nende kommunikeerimisest

Intervjuudest Lõuna piirkonna juhtidega ilmnes, et muutuste perioodil oli nende informeeritus võrdlemisi hea, kuivõrd piisava sagedusega võimaldati neile informatsiooni otseallikast, ka igapäevane tööalane suhtlus PPA ametnikega soodustab edumeelsemat infovahetust.

Juhtasendist tulenevalt oli ka neile avaldatav surve info hankimiseks suurem, kuivõrd nendes positsioonides käis teabe levitamine hierarhiliselt madalamal positsioonil olevatele töötajatele just juhtide kaudu. Sellegi poolest tõdesid intervjuueeritavad, et ebapiisav oli muutuste perioodil vastuvõetud otsuste selgitamine. Intervjuueeritavate vastustest nähtus, et mitmed juhtidest vastandasid Lõuna prefektuuri tugevasti PPA-le, mis võib olla alateadlikult põhjuseks, miks ametist laekuvasse infosse suhtutakse teatud eelarvamustega ja sellele mitmeid erinevaid tõlgendusi luuakse. Et juhid on aga olulise (sh muudatusi käsitleva) teabe edasikandjad oma allüksustesse, võib selline skeptilisus ameti ja sellest tulnud sõnumite osas levida ka rohujuuretasandini. Kirjeldatud kujul on tegu vastuvõtubarjääriga, mis pärsib info adekvaatset kohalejõudmist ehk sõnumi aktsepteerimist.

Lisaks selgus, et enamikul intervjuueeritavatest oli ka varasem (küll väiksemamastaabiline) kogemus sarnase liitmisega ning nende varasemad empiirilised kogemused võisid tekitada seekordseks reformiga toimetulekuks (põhjendamatult) kõrgeid ootusi, seda enam, et varasemad liitmisprotsessid viidi nende endi sõnul läbi oluliselt valutumalt. Selliselgi puhul on tegu vastuvõtubarjääriga tingituna vastuvõtja ootustest. Omajagu võimendas barjääre konkreetsemalt kommunikatsioonis intervjuueeritavate poolt väljatoodud, et suhtlust takistab bürokraatia, olulisest saadakse vahel teada meediavahendusel, sageli tegeletakse näilise kaasamisega ning suhtlus ametiga on liiga kaootiline. Stabiilsustunde vähenemine ja arusaamatused on tekitanud inimestes segadust ja frustratsiooni, millest tekkinud vastupanu ületamise võimalused on eelkõige seotud suhtlemise toetamisega (nt tagasiside küsimine, sellega arvestamine, surve vältimine) ning varasemate negatiivsete kogemuste ületamisega (arusaamade muutumise toetamine, olemasolevas konfliktis töötajate suunamine). Samas nähtub selgelt, et kirjeldatud barjäärid ei ole suures osas tingitud isiksustest endist, vaid pigemini hoopis organisatsioonist. Et vastuseisu leevendamisega ei tegeletud liitmise eel, ka mitte (veel) järel, leiab autor, et olulisel määral aitaks pingeid tagantjärele maandada Alasi (2002) soovitus pärast reformi toimunud muudatusi hinnata – analüüsida avameelselt näiteks nüüdseks möödunud kahe aasta vältel aset leidnud ühendameti moodustamisega kaasnenud võite ja kaotusi.

Intervjuude analüüsi põhjal saab väita, et muutustest olid informeeritud paremini ja teatud juhtudel õigeaegselt vaid juhid, samas hindasid enam kui pooled juhtidest ka Lõuna prefektuuri töötajate informeeritust muudatustest piisavaks. Omaette küsimusena tõstatasid intervjuueeritavad - kuidas töötajad saadud infot mõistsid, kas neile anti sõnumeid, mis neid

puudutasid, kas töötajad olid üleüldse muudatusteks valmis ning kas neile anti sisemisteks arenguteks piisavalt aega. Muudatustega valmisolek saab tekkida taaskord paljuskki just kommunikatsiooni toel selgitades põhjalikult juhtide plaane, nende tagamaid ning tekitades töötajates soovi nendega kaasa minna. Kui ei ole valmisolekut muudatusteks, siis kujundlikult võistleb muudatus käesoleva staatusega ja on keerukas arvata, kumb kumma alistab. Lisaks analüüsipõhisele arusaamisele, mida võinuks ühendameti moodustamise sisekommunikatsioonis teisiti teha, püstitas autor sama küsimuse ka intervjuueeritavatele, kes oma varasemate ja ka kõnealuse liitmiskogemuse najal tõenäoliselt mitmed head ja vead läbielanud on. Vastustest nähtus, et enim oodatuks selget planeeritumat ettenägelikumat sisekommunikatsiooni otsuste põhjendamisel ja seda mõistliku aja vältel.

Juhtidele antud selgitusi ühendameti moodustamise vajalikkusest kõrvutas autor nende endi interpretatsioonide ja loodud tähendustega. Nende kahe võrdluses esines ametlikest allikatest saadud sõnumina eesrindlikult (rahaline) kokkuhoid, kusjuures kõik ülejäänud mõõtmel jäid selle väärtuse kõrval pigemini oma osakaalult tagaplaanile. Värvikam pilt avanes interpretatsioonide analüüsil, kus ametlike selgituste kõrval nähti ameti ühendamise senise kogemuse põhjal saadud kasuna (inim)ressursi efektiivsema kasutamise võimalust koostöö läbi. Sama jõudsalt esines ühendameti moodustamise tähendusena ka vaid pelk poliitiline otsus, mida üks intervjuueeritavatest tõlgendaks poliitilise ambitsioonina ühendameti moodustamise najal sooritada n-ö „kangelastegu“.

Soovituslikku edasiarendusteks

Autor leiab, et kuigi info liigub veel tänagi bürokraatiamasina raskete hammasrataste vahel PPA-s aeglasemalt kui peaks, on teabevahetus oluliselt paremini korraldatud ja koordineeritud. Samas tuleks veelgi enam panustada kommunikatsiooniprotsessi parandamisse ja kommunikatsioonikanalite efektiivsemaks muutmisesse, sest see avaldab positiivset mõju organisatsioonile pühendumise ja tööga rahulolu tasemele. Selle tulemusel aga omakorda võib suurendada inimeste soov olla asutuse liige ning panustada enam selle tulemustesse. Autori arvates võiks täiendavalt antud teema fookuses uurida täpsemini kogu PPA juhtimismudelit keskendudes seejuures küsimustele, kuidas juhtimismudel kujunes, kui efektiivne see on ning kui efektiivselt suudab see poliitikaid luua ja ideid ellu viia. Seda põhjusel, et antud uurimistöö keskendus küsimusele, kas ja kuidas sisekommunikatsiooni juhiti, ent suures osas rajaneb efektiivne kommunikatsioon just efektiivsele juhtimisele. Seepärast oleks põnev teada saada, millistel alustel taoline juhtimismudel PPA-s üles ehitati.

Uurimistöös kasutatud meetodi kriitika

Autor kasutas uurimistöös püstitatud küsimustele vastuste saamiseks tekstianalüüsi, standardiseeritud süvaintervjuusid ning diskursusanalüüsi, mille puhul võib laias plaanis öelda, et nõutud teadmuse saamiseks olid kasutatud meetodid klassikalised. Küll võinuks ka väliskommunikatsioonis avaldatud tekstide uurimisel kasutada pelgalt tekstianalüüsi, ent kuivõrd need tulemused olid eelnevalt fikseeritud diskursusanalüüsi käsitlevas kursuses, ei pidanud autor tarvilikuks dubleerivat analüüsi läbi viia. Autor leiab, et siseveebi tekstide osas võinuks lihtsa tekstianalüüsi asemel läbi viia kvantitatiivse kontentanalüüsi mõõtmaks ja fikseerimaks täpsemini näiteks tekstistruktuure ja funktsioone, mis oleks andnud veelgi paremini aimu infokorraldusest ses kanalis. Samas kasvanuks selliselt töö maht ning olulisel määral ei oleks selline lähenemine uurimistööle sisuliselt midagi juurde andnud.

Kuigi intervjuude läbiviimine oli igati asjakohane, sest võimaldas otseallikast uurimisküsimustele vastuseid leida, kahtles autor, kas sellesse on otstarbekas kaasata nii suur hulk intervjuueeritavaid. Põhjusel, et sellises suuruses valim ja vastuste hulk võimaldab paremini keskenduda domineeriva üksikisiku arvamuse kõrval jagatud keskmisele arvamusele, omas piisavalt kaalu, et mitte vähendada intervjuueeritavate hulka ning kaasata sellesse just nii palju juhte, kes selleks oma nõusoleku andsid. Autor usub, et üldiselt õigustas nende meetodite kasutamine end uurimistöös, kuigi küsitavusi võib tekitada diskursusanalüüsi roll antud uurimuses. Nagu eelpool põhjendatud, ei pidanud autor tarvilikuks täiendavalt väliskommunikatsiooni tekste üle kodeerida, sest vajaminev andmestik oli fikseeritud ja läbi töötatud juba eelnevalt. Lisaks võimaldab väliskommunikatsiooni diskursusanalüüs lähemini ja oluliselt põhjalikumalt tutvuda ühendameti moodustamise eel, ajal ja järel toimunud protsessidega väliskommunikatsioonis, mis lisab antud uurimistööle ka omamoodi lisaväärtust.

6. KOKKUVÕTE

Magistritöö analüüsib 1. jaanuaril 2010 Politseiameti, Piirivalveameti, Keskkriminaal- ja Julgestuspolitsei, Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ning nende allasutuste liitmisel moodustatud Politsei- ja Piirivalveameti muutuste kommunikatsiooni reformi eel, ajal ja järel Lõuna prefektuuri näitel. Liitmisprotsess, mis oli aeganõudev ja keerukas, tähendas, et ametite ühendamise järgselt tekkis Eestisse seni suurim riigiasutus ühtekokku pea 7 000 ametnikuga, kelle taust varieerus sõjaväelastest kuni klienditeenindajateni. Nii laiahaardelist ametite liitmist pole varasemalt Eestis läbi viidud, ka on märkimist väärt, et liideti väga iseseisvad, ajalooliste traditsioonide ja pikaajalise organisatsioonikultuuriga asutused.

Magistritöös analüüsitakse, kui õigeaegselt ja põhjendatult muutusi Lõuna prefektuuri töötajatele ühes peamises kommunikatsioonikanalis, siseveebis, selgitati ning milline oli nende muutuste tähendus. Samuti uuritakse läbi süvaintervjuude, kuidas olid muutustest informeeritud prefektuuri juhtkonna liikmed, kelle ülesandeks on olulise info ja sõnumi edastamine allüksustele. Lisaks kõrvutatakse kahe nimetatud analüüsiallika tulemusi väliskommunikatsiooni sõnumitega, võrdlemaks, kas ja millised erisused esinesid muutuste kommunikatsioonis sisemiselt ja välimiselt. Uurimisülesande lahendamisel kasutatakse Lõuna prefektuuri siseveebi postituste tekstianalüüsi, lisaks struktureeritud süvaintervjuusid Lõuna prefektuuri juhtidega ning väliskommunikatsiooni diskursusanalüüsi.

Uurimise tulemusena leidis autor, et siseveebi keskkond oli ühendamise eelsel ajal pigemini keskkonnaks, kus edastati operatiivteateid ning vahendati meediatekste. Asutuse poolsete kommentaaride andmise osas oldi enamasti passiivsed ning pigemini kirjeldati pelgalt protsessi kui selgitati selle tagamaid. Et sisend sisesuhtluseks saadi tihti väliskommunikatsioonist, esinesid muutuste kommunikatsiooni tähendusväljal peamiselt sõnumid just välistest allikatest (ühendamisest saadav kasu: efektiivsuse ja siseturvalisuse kasv). Ühendamise ajal ajakirjandusest tekstide vahendamine siseveebi rauges, ka oli märgatav postituste sisus kvaliteedi tõus, kuivõrd sõnumid olid selgemad ja teemapüstitused konkreetsemad (aluseks oli plaanipärane sisekommunikatsioon). Sõnumite osas kerkis jõudsalt tähenduste väljale püüd saavutada ühendatud ametis ühetaolisust, samas jätkus rõhumine efektiivsuse aga ka teenuse kvaliteedi kasvule. Ühendamise järgsel ajal kerkis üles mitmeid muudatustest tingitud väikeprotsessidega seonduvaid temaatikaid, ent

kommunikatsioon nende osas siseveebis oli pea olematu, vältas vaikuse periood. Tähenduste väljadel varem esinenud sõnumid olid äkitsi kadunud, hoolimata, ent endiselt ei olnud mitmed liitmise vajalikkuses või sellest saadavas kasus veendunud. Samas jätkus vähemal määral rõhumine asjaolule, et ühendametis on vajalik luua ühesuguseid standardeid (ühetaolisus).

Põnevaimat sisendit uurimistööks pakkusid regiooni juhid, kellega läbiviidud süvaintervjuudest selgus, et oma igapäevatööd tehes näevad nad ametite liitmisest saadava kasuna efektiivsemat ressursikasutust (selle riskasutamise võimalust), samas suhtusid intervjueeritavad valdavas osas küllaltki skeptiliselt sõnumitesse, mida neile reformi käigus vahendati. Enam kui pooled vastanutest olid kuulnud, et liitmine toob kaasa kulude optimeerimise ja dubleerimise vähendamise tugitegevuse näol, ent ei jätnud seejuures märkimata, et need põhjendused ei olnud veenvad, ka ei kattuvat nad tänase olukorraga ning mitmed leidsid, et ühendamisprotsessi tingis hoopis riiklik poliitika, kus ühendamise läbiviimises nähti pigemini võimalust „kangelasteoks“. Korduvalt tõstsid intervjueeritavad esile, et asutuste liitmise järel on dubleerimine infovahetuses olulisel määral suurenenud, ka on tekkinud palju infomüra, sest hulk keskaparaadi inimesi pöördub igapäevaselt väga erinevate küsimustega võimalikult paljude ametnike poole, keda temaatika samas üleüldse või ses konkreetsetes protsessiperioodis ei puuduta.

Diskursusanalüüsist nähtus, et väliskommunikatsioonis antud sõnumid liitmisest saadava kasu osas olid küllalt selged, ent transformeerusid ajalises mõõtes siiski liiga kiiresti. Ühendamise eelsel ajal olid sõnumid sise- ja väliskommunikatsioonis võrdlemisi ühtsed (põhjuseks välistekstide vahendamine sisesuhtlusesse), kuid hilisematel perioodidel suutis meedia olulisi küsimusi märgatavalt edumeelsemalt tõstatada, arutleda ja nende teravikku olulisimale suunata - rääkides kulutustest, koondamistest, kärbetest, identiteedi- ja muudest probleemidest. Samas, kui asutusesiseselt valitses kommunikatsioonis nendes küsimustes tihtilugu lihtsalt vaikus.

Uurimistöö käigus leidis autor, et põhilisteks vigadeks, mis reformi sisekommunikatsioonis ilmnemiseks olid asjaolud, et vaatamata liitmisprotsessi kiirusele ei kiirustatud kommunikatsiooniga, samuti ei kaasatud töötajaid vähemalgi moel protsessi, lasti sisekommunikatsioonis sõna võtta vaikusel ning unustati pidevalt põhiküsimus, et miks liitmine õigupoolest üleüldse läbi viidi.

7. SUMMARY

Communication of changes in the Estonian Police and Border Guard Board in 2007-2010 through the example of the South Prefecture

This Master's thesis analyzes, through the example of the South Prefecture, the communication of changes before, during and after the reform in the Estonian Police and Border Guard Board, formed on January 1, 2010 through the merger of the Police Board, Border Guard Board, Central Criminal and Personal Protection Police, and the Citizenship and Migration Board. The merger process that was time-consuming and complex meant that, after the merger of the boards, the state created Estonia's historically largest institution with almost 7 000 state officials whose background varied from military representatives to customer service assistants. Estonia has never seen such a large-scale merger of institutions and it is also noteworthy that the merger included very autonomous bodies with historical traditions and long-term organizational culture.

The Master's thesis analysis focuses on the timeliness and reasoning concerning the communication of changes in one of the South Prefecture staff's main communication channels, the internal web, and also the meaning of these changes. The author additionally uses in-depth interviews to study the level of awareness of the changes among the prefecture board members whose task is to forward crucial information and messages to the subordinate units. The author also compares the results of the two named analysis sources with external communication messages to study any differences in the internal and external communication. Solution of the research task employs the text analysis of posts to the internal web of the South Prefecture, also the structured in-depth interviews with South Prefecture heads, and a discourse analysis of external communication.

As a result of the study, the author found that the internal web environment before the merger was primarily a place for presenting operative messages and mediating media texts. When it came to comments on behalf of the institution, the communication was predominantly passive and described the process, rather than explaining its background. Since the input for internal communication was often gained from external communication, the messages on the semantic field of the communication of changes were primarily from external sources (gains from the

merger: an increase in effectiveness and internal security). During the merger, the mediation of journalistic texts to the internal web died down; one could also note a marked increase in the quality of posts since the messages were clearer and the topics raised were more specific (the basis for these was planned internal communication). When it came to messages, the semantic field saw a strong arrival of the attempt to achieve uniformity in the merged board; at the same time the messages also continued to emphasize the increase in effectiveness, but also the service quality. After the merger, several groups of issues concerning minor processes caused by the changes were raised, but the related communication in the internal web was almost non-existent; a period of silence reigned. The messages that had previously appeared in the semantic field were suddenly gone, although some were still not convinced in the necessity or promised gains of the merger. However, at the same time, the messages continued to emphasize, to a lesser extent, the fact that a merged board needs to create uniform standards (uniformity).

The most exciting input for the thesis was provided by the regional managers whose in-depth interviews revealed that during their everyday work they see gains from the merger in the form of more effective resource usage (including the opportunity for cross-usage), yet the majority of the interviewees were rather skeptical about the messages mediated to them during the reform. More than half the respondents had heard that the merger would bring about optimization of costs and the reduction of overlapping through support services, but did not fail to note that these reasons were not convincing and do not apply to today's situation; some also found that the merger process arose due to national policy where the execution of a merger was more of an opportunity for 'heroism'. The interviewees repeatedly highlighted the fact that overlapping in information exchange has increased significantly after the merger and there is now a lot of noise, because a large number of people in the central apparatus turn daily to as many officials as possible with very different issues, yet these issues do not affect such officials at all or do not affect them concerning the specific process period.

The discourse analysis revealed that the messages provided in external communication about the gains from the merger were quite clear, but transformed too quickly in the chronological sense. Before the merger, messages were relatively uniform in internal and external communication (because external texts were mediated into internal communication), but in later periods the media was far more progressive in raising and discussing crucial issues, directing their focus to the most important points – the costs, lay-offs, cuts, and identity and

other problems. However, in internal communication these periods were often ruled by silence.

During the study the author found that the main mistakes revealed in the internal communication of the reform were the facts that, despite the rapid pace of the merger process, communication was not hurried; the employees were not engaged in the process to the least extent; internal communication yielded to silence; and the main question – why the merger was executed in the first place – was constantly forgotten.

8. KASUTATUD KIRJANDUS

Alas, R. (2001). *Strateegiline juhtimine*. Tallinn: Kirjastus Külim.

Alas, R. (2007). Organizational change from learning perspective. *Problems and Perspectives in Management*, 5(2): 44-45.

Alas, R & M. P. Salu (2005). *Muudatuste meistrikläss*. Tallinn: Äripäeva Kirjastus.

Alas, R. & Ü. Übius (2010). *Organisatsioonide arendamine*. Tallinn: Kirjastus Külim.

Alas, R. & J. Liigand & A. Virovere (2008). *Organisatsiooni käitumine*. Tallinn: Kirjastus Külim.

Brown, G. & G. Yule (1983). *Discourse analysis*. Cambridge: University Press.

Clampitt, P. & L. Berk (1996). *Strategically communicating organisational change*. Journal of communication management, 1: 15-28.

Conboy, M. (2007). *The language of the news*. London and New York: Routledge.

Cutlip, S. M. & A. H. Center & G. M. Broom (1985). *Effective Public Relations*. Englewood: Prentice-Hall.

Dearing, J. W. & E. M. Rogers (1996). *Agenda setting*. Sage publications.

Deetz, S. & S. Tracy & J. Simpson (1999). *Leading organizations through transition*. California: Sage Publications.

Fairclough, N. (2001). *Language and Power*. England: Pearson Education Limited.

Frevel, B. & P. Kuschewski (2009). *Police organization and police reform in Germany: The case of North Rhine-Westphalia*. University of applied sciences of public administration in North Rhine-Westphalia.

Graber, D. A. (1992). *Public Sector Communication: How Organizations Manage Information*. Washington: Congressional Quarterly.

Gray, J. & H. Laidlaw (2002). Part-time employment and communication satisfaction in an Australian retail organisation. *Employee Relations*, 24(1/2): 211-228.

Johnstone, B. (2008). *Discourse Analysis*. Blackwell Publishing.

Lindo, D. (1995). *Have you checked out your public relations recently?* Supervision, 56(11): 14-16.

Luhmann, N. (1995). *Social systems*. Stanford: Stanford University Press.

Lõhmus, M. (2000). Kust otsida meediatekstide sotsiaalset põhja? M. Kõiva (toim.). *Meedia. Folkloor. Mütoloogia. Tänapäeva folkloorist III*. Tartu: Eesti Kirjandusmuuseumi rahvausundi töörühm, 153-160.

McQuail, D. (2000). *McQuaili massikommunikatsiooni teooria*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Mingers, J. (2004). Can social systems be autopoietic? Bhaskars and Giddens social theories. *Journal of theory of social behavior*, 34(4): 403-436.

Pace, R. W. & D. F. Faules (1994). *Organizational communication*. New Jersey: Prentice Hall.

Past, A. (2008). *Juhtimine ja suhtekorraldus*. Tallinn: Kirjastus Pegasus.

Pincus, J. D. (1986). Communication satisfaction, job satisfaction, and job performance. *Human Communication Research*, 12(3): 395-419.

Quirke, B. (2000). *Making the connections*. England: Gower Publishing Limited.

Robbins, S. (2001). *Organizational behaviour*. New Jersey: Prentice Hall.

Scheufele, D. A. (2008). Spiral of silence theory. *The SAGE handbook of public opinion research*. Sage publications.

Siimon, A. & K. Türk (2003). *Juhtimine*. TÜ majandusteaduskond. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Vadi, M. (2001/2004). *Organisatsioonikäitumine*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Vos, M. & H. Schoemaker (1999/2004). *Integrated communication. concern, internal and marketing communication*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Waldahl, R. (1993). The development of public opinion. *Media, culture and development*. Oslo: Oslo University Press.

Weaver, W. & C. E. Shannon (1963). *The mathematical theory of communication*. University of Illinois Press.

Weick, K. E. (2001). Organization as a life form. *Contemporary Psychology*, 46(2), 166-168.

Üksvärav, R. (2008). *Organisatsioon ja juhtimine*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus.

9. KASUTATUD ALLIKAD

X RIIGIKOGU STENOGRAMM (2003). URL (kasutatud juuni 2011) www.riigikogu.ee/index.php?op=steno%20&stcommand=stenogramm&day=06&date=1070449200&pkpkaupa=1&paevakord=2000010269.

Andrus Ansipi teine valitsus (2011). URL (kasutatud juuni 2011) http://et.wikipedia.org/wiki/Andrus_Ansipi_teine_valitsus.

Anvelt, A. (2009). Andres Anvelt: Ühendasutused ja kaks tõrvatilka. *Eesti Päevaleht*, 11.05.2009.

Anvelt, A. (2010). Politseinikest ja piirivalvuritest klienditeenindajad mässu piiril. *Eesti Päevaleht*, 10.11.2010.

Hilse, M. & K. Jantke (1999). Kompetenz 2. Informieren, motivieren und führen. Neue Wege der internen Kommunikation in Zeiten unternehmerischer Transformation. URL (kasutatud veebruar 2012) www.agenturcafe.de/downloads/2Kompetenz2.pdf#search='mitarbeiter%20informieren,%20motivieren%20Markus%20Hilse.

Kagge, R. (2007). Pihli plaanid. *Postimees*, 18.04.2007.

Kagge, R. (2008). Mammutameti loomine kärbib mundrita abiteenistujate hulka. *Postimees*, 30.01.2008.

Kuimet, P. (2007). *Pihl kavatseb kolm ametkonda ühendada*. URL (kasutatud mai 2012) <http://sudoku.postimees.ee/160407/esileht/siseuudised/255171.php>.

Laanet, K. (2007). *Kalle Laanet: Pihli ambitsioonikas väljakutse*. URL (kasutatud mai 2012) <http://sudoku.postimees.ee/180407/esileht/arvamus/255760.php>.

Nigul, A. (2009). PPA loomise sise- ja väliskommunikatsiooni plaanid. URL (kasutatud aprill 2012) <https://skydrive.live.com/?cid=fd9c73409d4b58a7#!/view.aspx?cid=FD9C73409D4B58A7&resid=FD9C73409D4B58A7!328>.

Politsei- ja Piirivalveamet – koostöös loome turvalisust (2011). URL (kasutatud juuni 2011) www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet.

Politsei- ja Piirivalveameti loomine (2011). URL (kasutatud juuni 2011) www.politsei.ee/et/organisatsioon/ajalugu.

Politsei- ja Piirivalveameti struktuur ja teenistujate koosseis (2009). URL (kasutatud mai 2012) www.riigiteataja.ee/akt/13231353/html/13232742.

Politsei ajalugu (2012). URL (kasutatud aprill 2012) www.politsei.ee/et/organisatsioon/ajalugu/politsei-ajalugu.

Pomerants: ühendameti loomine on ennast õigustanud (2010). URL (kasutatud mai 2012) www.postimees.ee/267148/pomerants-uhendameti-loomine-on-ennast-oigustanud.

Roonemaa, H & E. Rand (2009). Politseiridu ootab uuel aastal ilmselt ees koondamine. *Eesti Päevaleht*, 30.07.2009.

Seppik, A. (2008). *Ain Seppik: kas tõesti tagasi miilitsaaega?* URL (kasutatud mai 2012) www.euro.postimees.ee/190608/esileht/arvamus/337363_1.php?ain-seppik-kas-toesti-tagasi-miilitsaaega.

Sisekliima uuring 2010. (2010). Politsei- ja Piirivalveamet, kommunikatsioonibüroo.

Siseministeeriumi kodulehekülg, URL (kasutatud jaanuar 2011) www.siseministeerium.ee/37644.

Sulbi, R. (2011). *Siseminister: politsei ja piirivalve ühendamine on ennast õigustanud*. URL (kasutatud mai 2012) www.postimees.ee/577180/siseminister-politsei-ja-piirivalve-uhendamine-on-ennast-oigustanud.